ESTUDIO SOBRE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

Estudio de casos
Perú, Paraguay y Guatemala

COPOLAD

Proyecto financiado
por la Unión Europea

ESTUDIO SOBRE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

Estudio de casos: Perú, Paraguay y Guatemala

Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD)

Socio Líder:

Con la colaboración de:

Agencias Nacionales de Drogas participantes:

Editores:

Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)
Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD)
Entidad de Coordinación y Ejecución (ECE)
C/ Beatriz de Bobadila, 18 – 28003 Madrid. España
info@copolad.eu
www.copolad.eu

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo de Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)
Proyecto sectorial "Áreas Rurales Sostenibles"
Programas sectoriales y mundiales – Política agraria, seguridad alimentaria, uso sostenible de los recursos naturales
Friedrich-Ebert-Allee 36 – 53113 Bonn. Alemania
rural.development@giz.de
www.giz.de

Maquetación:
Ediciones Digitales 64

© COPOLAD, 2019
Madrid, junio 2019

Cláusulas *ad cautelam,* aclaración y exoneración

COPOLAD es un programa financiado por la Unión Europea a través de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO / EuropeAid).

Las opiniones o posiciones expresadas en este documento son exclusiva responsabilidad de los autores y editores, y en caso alguno debe considerarse que reflejen necesariamente los puntos de vista o posicionamientos de la Comisión Europea.

Considerando que el respeto y la promoción de la igualdad de género forman parte de los valores de COPOLAD, en este documento y en todos los que se desarrollan en el marco del Programa, el uso indistinto de sustantivos —en género masculino o femenino— carece de intención discriminatoria alguna, es decir, tiene en todos los casos una intención inclusiva.

Reproducción de este estudio

La entidad editora de esta publicación considerará de forma favorable solicitudes encaminadas a reproducir o traducir —en su totalidad o en parte— los contenidos de la misma con el fin de ampliar su difusión. Tales solicitudes deberán dirigirse a la Entidad de Coordinación y Ejecución (ECE) de COPOLAD a través del correo: info@copolad.eu

ÍNDICE

Lista de siglas **6**

1. INTRODUCCIÓN **8**

2. GENERALIDADES **11**

3. CONTEXTUALIZACIÓN **14**

4. ESTUDIOS DE CASO **28**

4.1. Perú 30

Contexto de país 30

Factores de importancia para su implementación 34

Sugerencias para el fortalecimiento de capacidades institucionales 36

4.2. Paraguay 39

Contexto de país 39

Factores de importancia para su implementación 41

Sugerencias para el fortalecimiento de capacidades institucionales 46

4.3. Guatemala 47

Contexto de país 47

Factores de importancia para su implementación 49

Sugerencias para el fortalecimiento de capacidades institucionales 54

5. FACTORES A TENER EN CUENTA **57**

6. RESUMEN **69**

BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES DE INTERÉS **75**

LISTA DE SIGLAS

AGEXPORT	Asociación de Exportadores de Guatemala
ANACAFE	Asociación Nacional del Café (Guatemala)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (Alemania)
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Guatemala)
CCATID	Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (Guatemala)
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, Secretaría de Seguridad Multidimensional
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Guatemala)
COPOLAD	Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas
DA	Desarrollo Alternativo
DAIS	Desarrollo Alternativo Integral Sostenible
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Perú)

DRI	Desarrollo Rural Integrado (Paraguay)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FUNDESA	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (Alemania)
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería (Paraguay)
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Guatemala)
OEA	Organización de los Estados Americanos
OND	Observatorio Nacional sobre Drogas
ONG	Organización No Gubernamental
PAFEC	Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina
PIRDAIS	Programa “Plan de Impacto Rápido Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible”
PPI	Proyecto Paraguay Inclusivo (Paraguay)
PRODERS	Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (Paraguay)
PROMAFI	Proyecto Mejoramiento de Ingresos de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena (Paraguay)
SECCATID	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (Guatemala)
SENAD	Secretaría Nacional Antidrogas (Paraguay)
STP	Secretaria Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (Paraguay)
UE	Unión Europea
UNGASS	United Nations General Assembly Special Session Asamblea Especial de Naciones Unidas
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

1. INTRODUCCIÓN

El Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD II), es un programa birregional de cooperación financiado por la Comisión Europea a través de EuropeAid, dotado con un presupuesto de 10 millones de euros e implementado entre 2016 y 2019. COPOLAD II ofrece una plataforma de intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas para países de América Latina, el Caribe y la UE (CELAC-UE), además de promover el impulso de políticas sobre drogas justas y basadas en la evidencia, apoyadas en instrumentos de evaluación y basadas en estrategias de probada efectividad.

Sus objetivos apuntan a reducir la demanda y la oferta de drogas, con el fin de combatir los riesgos y los daños sociales que su uso genera.

A través del subcomponente de Desarrollo Alternativo (DA), COPOLAD fomenta el intercambio intrarregional de buenas prácticas, el aprendizaje horizontal y el fortalecimiento de capacidades, con la realización de foros de diálogo y talleres técnicos sobre la materia. Estas actividades promueven el fortalecimiento de las políticas de DA mediante instrumentos relevantes y el fomento de la base científica.

La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ), es socio colaborador de COPOLAD II, liderando las actividades en el subcomponente de Desarrollo Alternativo (Componente 3: Reducción de la Oferta). Desde la primera fase de COPOLAD iniciada en 2011, GIZ ha colaborado con COPOLAD en la implementación de las actividades en el área de Desarrollo Alternativo, ofreciendo experiencias e instrumentos relevantes para la implementación de iniciativas en este ámbito en los países de la CELAC.

El reconocimiento internacional del concepto de Desarrollo Alternativo ha crecido exponencialmente durante los últimos años. Esto también se ha visto reflejado en COPOLAD, ya que el número de países que participan en las actividades ha aumentado de manera significativa con el tiempo. De hecho, mientras que en la primera fase de COPOLAD las actividades se iniciaron con la participación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, además de Guatemala y México, al final de la segunda fase de COPOLAD, nuevos países están interesados en el tema, con la participación actual de diecisiete estados: Bahamas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Honduras, México, Paraguay, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Muchos de los nuevos actores en esta área de políticas públicas ahora se ven con la necesidad de implementar estos conceptos en la práctica, considerando sus contextos nacionales específicos, lo cual implica tener en cuenta la situación particular y la realidad de cada país y sus regiones. Para ello, COPOLAD enfatiza el intercambio de experiencias, particularmente a nivel triangular y de cooperación sur-sur, apoyando la difusión de buenas prácticas. Por ello, las actividades tienen también el propósito de fomentar el desarrollo

de capacidades basado en las necesidades identificadas durante la primera fase del programa, además del intercambio entre países que llevan ya una trayectoria larga de implementación de Desarrollo Alternativo (como son los países andinos) y países que recientemente inician su camino en esta área. De esta manera, los países pueden beneficiarse de las sinergias que ofrece la diversidad de contextos nacionales y las características específicas de los países participantes.

En este marco, el subcomponente de Desarrollo Alternativo de COPOLAD ha elaborado el presente estudio sobre las capacidades institucionales para la implementación del enfoque de DA, particularmente para fortalecer las capacidades vinculadas con la planificación e implementación de medidas efectivas en este ámbito en los nuevos países. Este estudio se realizó con la participación de Perú, Paraguay y Guatemala, con el objetivo de permitir una revisión general de las capacidades institucionales existentes en el ámbito de Desarrollo Alternativo a nivel nacional. Introduce una perspectiva panorámica sobre las capacidades institucionales actuales del paisaje de actores organizados que en este momento están implementando el enfoque de DA en sus países. El propósito del estudio es identificar aquellas lecciones aprendidas organizacionales e institucionales que, aprovechando el ejemplo de Perú como país más avanzado y con amplia experiencia en materia de implementación de Desarrollo Alternativo, pueden servir a Guatemala y Paraguay como orientación para fortalecer sus capacidades con el objetivo de implementar este enfoque, algo que es relativamente nuevo en sus países.

2. GENERALIDADES

La producción, distribución y consumo de drogas tienen un importante impacto en la salud, el desarrollo social, la economía, la seguridad y la gobernanza de las sociedades y la ciudadanía de todo el mundo. Los desafíos que plantea este fenómeno sólo pueden abordarse mediante la realización de esfuerzos internacionales eficaces para contrarrestar conjuntamente los numerosos problemas relacionados con las drogas que impactan de manera negativa en la vida cotidiana de la ciudadanía y contaminan las sociedades en las que su influjo está presente, con especial alcance sobre los grupos sociales más vulnerables.

El Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD II) es un programa de cooperación birregional destinado a apoyar la implementación de políticas públicas efectivas para reducir las amenazas asociadas a la oferta y consumo de drogas en los países de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Para lograr este objetivo, COPOLAD comparte y promueve plenamente la posición de la Unión Europea de apoyo a las políticas públicas en materia de drogas, sobre la base de un enfoque global y equilibrado, vinculado a los objetivos de desarrollo humano, como el pleno respeto de los Derechos Humanos, incluida la sensibilidad

de género y el empoderamiento de la mujer; la orientación hacia la salud pública; la buena gobernanza y el Estado de Derecho.

Sus objetivos son: incrementar el fortalecimiento institucional necesario para la planificación y evaluación de políticas efectivas en los países de la CELAC; fortalecer las capacidades y los instrumentos necesarios para las autoridades competentes que se ocupan tanto de la demanda, como de la oferta de drogas en los países de la CELAC; reforzar y apoyar los esfuerzos y oportunidades birregionales existentes para promover el diálogo UE-CELAC sobre la naturaleza de los problemas relacionados con las drogas y las mejores formas de abordarlos.

Uno de los ámbitos desde los que se puede incidir para lograr la reducción de la oferta de drogas en los países es el Desarrollo Alternativo (DA), que busca reducir el cultivo destinado a la producción ilícita de drogas y sustituirlo por otros de carácter legal y beneficioso para la comunidad, yendo a las causas raíz de los problemas sociales que empujan a las familias a involucrarse en las economías de drogas. Con atención al fin de ofrecer apoyo y encontrar soluciones a aspectos como la debilidad del desarrollo rural, la fragilidad de las instituciones estatales, la pobreza, la violencia y los conflictos presentes en las regiones, pueden lograrse mejoras sostenibles y también proteger a las familias de la necesidad de entregarse a negocios que hacen daño dentro y fuera de su comunidad.

El Desarrollo Alternativo aborda las causas raíz de los problemas sociales que empujan a las familias a involucrarse en las economías de drogas.

La manera en la que se interpreta y "aterriza" el concepto de un Desarrollo Alternativo en el contexto de cada país, incide directa-

mente en el tipo de capacidades institucionales y organizacionales que se requieren. Es así como, en el marco del programa regional de la Comisión Europea COPOLAD II, en compañía del programa sectorial de desarrollo rural de la GIZ, como socio colaborador en la implementación de las actividades de Desarrollo Alternativo, se busca fortalecer las capacidades institucionales en los países, ofreciendo herramientas para que se fortalezcan las habilidades que los retos de desarrollo exigen en los tiempos actuales.

3. CONTEXTUALIZACIÓN

En el marco del Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD II), se ha desarrollado una investigación sobre las capacidades institucionales para la implementación del Desarrollo Alternativo (DA) en Perú, Paraguay y Guatemala, en el ámbito del cultivo destinado a la producción ilícita de coca (Perú), cannabis (Paraguay) y amapola (Guatemala).

Se parte de una lectura del panorama de capacidades institucionales consideradas interesantes y necesarias para el DA; en primer lugar, se resaltan aquellas instituciones que, por su mandato, puedan:

- Asegurar la estabilidad y presencia institucional, los servicios básicos, la seguridad y estabilidad de la población, y crear las condiciones para un desarrollo territorial/regional/nacional distinto.
- Promover e impulsar opciones de vida más interesantes y viables de las que ofrecen los negocios ilícitos.
- Apoyar la creación o recreación de tejidos sociales más sanos y de culturas de ciudadanía responsables.
- Reunir instituciones desde diferentes sectores: público, privado, no-gubernamental, académico, religioso, etc.

Cada entidad, según su mandato, propósito y lógica particulares, necesita de cierto tipo de alineación en sus intereses hacia el DA; este es el *"kit"* para que el paisaje de instituciones se organice en pro de un DA gestionado en red. No es relevante si en cada entidad el *"kit"* se llama *visión, misión, imaginario estratégico, agenda común, propósito compartido* o de otra forma; lo importante es que exprese su vocación hacia el DA.

La "red" es diferente a un sistema de cooperación porque cuenta con cierta formalización a través de los mandatos y propósitos de cada institución involucrada en el DA, y porque es gestionada al menos por una entidad líder encargada del DA, como uno de sus mandatos principales. Es probable que pocos países cuenten con las condiciones necesarias para actuar desde una red colaborativa horizontal, por lo que suele necesitarse una entidad líder, empoderada por normatividad y con competencias institucionales designadas especiales para implementar el DA, como en el caso de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas de Guatemala (SECCATID), que cuenta con el mandato legal para ello.

No es necesario que estas normatividades contengan el término preciso de "Desarrollo Alternativo"; mientras que con otros términos se facilite lo mismo, se puede trabajar con ellos. Sin embargo, sí es imprescindible un norte claro y una percepción común sobre el significado del DA, que sea repetible y replicable una y otra vez, que permita afianzar lazos institucionales y obtener éxitos en las tareas encomendadas. En conclusión, se requiere claridad compartida de lo que es y será el DA en un país, de lo que implica y sus consecuencias.

Por su carácter propio, el DA no se enfoca desde cero, sino que se basa en las experiencias (exitosas o limitantes) de sectores y ac-

tores pasados y actuales: recoge, integra, complementa o agrega valor para obtener mayor cobertura, mayor impacto y mayor aceptación. Así, el DA reúne iniciativas, procesos, programas, proyectos y actividades previas o vigentes. La historia de avances en un país es clave, aunque se hayan intentado bajo otras determinaciones: mientras se visualice un cambio en territorios con cultivos destinados a la producción ilícita, es significativo y rescatable.

Dado que hoy el DA se comprende como una herramienta de desarrollo con enfoque integral, la entidad necesita, por un lado, de un respaldo normativo y político propio que le brinde la posibilidad de interacción intersectorial; y por el otro, la facultad de adquirir presupuestos estatales considerables.

Desde el punto de vista organizacional, las capacidades institucionales para el DA surgen sobre todo del ámbito de funciones *"soft"* (blandas) de una organización, es decir, las relacionadas con, entre otras, la coordinación, la cooperación, la gerencia de cambios, la gestión de conocimientos, la resolución de conflictos y la transparencia de procesos. Aparte del propio mandato y/o propósito (visión/misión) con sus funciones y/o actividades intrínsecas, las funciones *"soft"* complementan y refuerzan el "carácter organizacional", aunque vayan dirigidas hacia un objetivo propio, el DA.

Cuando las capacidades o competencias adicionales no son complementarias a las competencias institucionales otorgadas por ley (sector público) o derivadas del propósito organizacional (sector privado), pueden darse fricciones al interior del carácter de una organización y a menudo una entidad pierde fuerza en sus capacidades para implementar el DA. Por lo tanto, el grado de coherencia y sinergia con las demás competencias organizacionales de una institución debe ser alto para que los procesos de implementación del DA puedan contar con la necesaria importancia o prioridad.

Instituciones con capacidades para la implementación exitosa del DA, se convierten en la práctica en "organizaciones que aprenden" (Senge, 1994) y saben instalar la "coopetencia" con otras entidades. Esto significa que al menos dos actores institucionales, con un propósito común, alinean sus capacidades e interactúan y se comunican de manera veloz, práctica y productiva para co-crear beneficios que no podrían generar estando solos (sinergia). El término coopetencia se deriva de la fusión de los conceptos de "cooperación" y "competencia".

CAPACIDADES "SOFT" PARA PROCESOS DE DA

A continuación, se enumeran las capacidades *"soft"* para procesos de Desarrollo Alternativo.

1. **Inteligencia organizacional y manejo de aprendizajes**: La "inteligencia organizacional", como capacidad institucional, indica la lectura del otro para poder entender y perfilar procesos de interacción y crecimiento conjunto. Esto incluye la capacidad de instituciones de responder de manera colectiva a factores que influyen en el comportamiento de otros actores. En este sentido, el DA exige de las instituciones que lo impulsan una alta empatía con las necesidades tanto de las poblaciones que ingresan en un proceso de cambio, como también de los demás actores institucionales con sus intereses y necesidades propios, para poder colaborar con ellos, crear estrategias de corto, mediano y largo plazo, y co-crear procesos de transformación humana y social. Ello exige altísima flexibilidad a nivel micro, y orientación y persistencia a nivel macro. Los errores deben generar lecciones y aprendizajes efectivos que desemboquen en estrategias que los tomen en cuenta.

2. **Comprensión y actuación en la articulación multisectorial**: Esta se diferencia significativamente de lo que comúnmente se entiende como coordinación y/o colaboración; se refiere a la capaci-

dad de construir conjuntamente estrategias y acciones, monitorear, analizar, aprender y articularse en el nivel de coopetencia: una sinergia interinstitucional y de múltiples actores a través de lenguajes compartidos, velocidades mayores, mejores calidades de productos, creatividades al interior de cadenas de valor e innovaciones en la creación de mercados. Los sistemas o "paisajes" institucionales incluyen los niveles nacionales, regionales y locales, y se convierten en una red de interacción productiva y efectiva entre todos.

3. **Capacidad de alineación interna y externa**: Debe existir una alineación interna con un fuerte sentido de compromiso, donde expresión y emoción coincidan en alto grado. Los integrantes de una organización ven incentivos institucionales en la idea de aportar al DA, y manejan códigos de lenguaje organizacional uniformados y compartidos. La alineación externa se agrupa alrededor de un eje: a las instituciones involucradas, el DA "les da sentido". La capacidad institucional correspondiente a lograr estas alineaciones internas y externas es de alta persistencia y de manejo comunicacional claro y sencillo; crear el imaginario y el prestigio institucional de entidades "impecables" dedicadas a un mayor fin, de manera transparente y con alta profesionalidad.

4. **Capacidad de captación y manejo de recursos**: El DA requiere inversiones y financiación intensivas, tratándose de procesos de cambio y de desarrollo territoriales con la necesidad de prever acompañamientos cercanos a familias, comunidades y poblaciones, que en general, se transforman. Desde la institucionalidad multisectorial habría que captar y manejar diferentes lógicas, dinámicas y volúmenes de recursos, tanto financieros como materiales, humanos y culturales; para lo cual deben conjugarse las lógicas y el acceso a fuentes de financiamiento estatales, privadas, de la cooperación y otras. Es necesaria una capacidad institucional vinculada a la gestión monitoreada y a la rendición de cuentas, de manera

que se pueda justificar de forma clara y transparente el impacto de los cambios y cuantificarlos en relación con la inversión, que muestre una alta capacidad de gestión de transformaciones. Especialmente en territorios de alta inseguridad, esta capacidad de demostrar la inversión/rentabilidad (o impacto a nivel micro, meso y macro) hace la diferencia. A menudo, se pone el énfasis en la captación de recursos, sobre todo financieros, en el presupuesto del Estado y en la cooperación internacional; pero si se redefine el compás de recursos financieros, materiales, humanos, infraestructurales, etc., el horizonte se amplía y la capacidad institucional para la captación y la gestión se eleva.

5. **Monitoreo y manejo de información**: Un factor de éxito del DA es el acopio de evidencia y el manejo estratégico de información actualizada y analizada, principalmente sobre las causas raíz que promueven la economía ilícita, incluyendo los daños ambientales, sociales y económicos. De igual importancia es una línea de base adecuada para poder elevar los beneficios económicos, sociales, ambientales y humanos del DA a nivel micro, meso y macro, y el impacto que alcanza. Son importantes el cruce entre tendencias macro, las dinámicas micro, el volumen de inversión *versus* ingresos por nuevos mercados, la resiliencia y la estabilidad de medios de vida de la población afectada, entre otras variables. Por este motivo, se requiere capacidad analítica y estratégica-sistémica, nutrida no sólo de la infraestructura y de tecnología adecuada, sino también de modelos modernos de pensar que combinen la información económica, social, ambiental y política. Aunque la entidad líder para el DA no tenga la infraestructura suficiente para cubrir la amplia gama de observación, recolección, sistematización, análisis y valoración sistémica-estratégica de la información, deberá articularse con otras instituciones para este fin. Cuanto más distribuida y compartida esté la información y evidencia recolectadas, más segura será.

6. **Autogestión veloz y efectiva con diversidad temática**: El DA incorpora diversos conocimientos sobre temas económicos, legales, bancarios, ambientales, culturales, educativos e infraestructurales, además de conocimientos sobre transformaciones sociales, modelos de desarrollo, procesos de cambio territorial, por nombrar algunos. Por eso, las instituciones que ingresan en estos procesos son "generalistas", deben ampliar su nivel de conocimiento temático y metodológico; elevar su nivel de consciencia y hacerse más versátiles, creativas, efectivas y veloces en estrategias de corto y mediano plazo.

7. **Comprensión y actuación estratégica en el contexto**: La capacidad de poder leer el contexto de sus diferentes actores, tanto territorial como interinstitucional e intersectorial, es clave. El juego de ajedrez, es una metáfora útil para describir la capacidad que deben tener las instituciones, particularmente las que lideran el DA, para entender y mover las piezas clave en el paisaje institucional y en el terreno del cambio.

8. **Capacidad de *"lobbying"* político y social**: Es la capacidad de mover esas piezas clave; se refiere al poder de persuasión, de negociación y de mediación a nivel político y social del DA, de encantar y "ganarse" aliados. Ciñéndose únicamente a la fuerza de un mandato, o, aunque se le declarase como una prioridad política estatal, el DA no tendría éxito si no logra "convencer con resultados". Con inicios territoriales pequeños y exitosos, crece lentamente, obtiene fuerza y se convierte en una especie de movimiento político y social que envuelve poco a poco a las dinámicas ilegales vigentes y permite crear nuevos tejidos sociales, ofreciendo respuestas sostenibles. La capacidad institucional correlativa comprende la percepción de procesos, la comunicación persuasiva, el conocimiento de dinámicas sociológicas y una solidez institucional con argumentación fundamentada.

Estas ocho capacidades institucionales *"soft"* para el DA son genéricas y deben ir en coherencia con el propio quehacer institucional. Se distribuyen en diferentes grados e intensidades, dependiendo de la personalidad y el énfasis temático y sectorial de cada organización.

OBJETIVOS DE ESTE ESTUDIO

El objetivo general de este estudio es identificar factores de éxito y lecciones aprendidas de la implementación del DA a nivel institucional, tomando en cuenta la experiencia acumulada por los tres países objeto del estudio. Por un lado, la experiencia en DA es extensa en Perú, interviniendo en áreas donde los cultivos están destinados a la producción ilícita de coca. Por su parte, Paraguay tiende a enfocar mayormente su acción en el cultivo de marihuana, y en Guatemala, que se inicia en el tema, el foco está puesto en los cultivos de amapola y marihuana, mayoritariamente, con énfasis en la amapola.

Los objetivos específicos son:

- Describir y analizar la configuración institucional para la implementación del DA.
- Analizar la capacidad actual de las estructuras existentes y determinar la necesidad y el objetivo de medidas de desarrollo, prestando especial atención a los países que recién inician el DA.
- Describir desafíos, factores de éxito y buenas prácticas en cada uno de los países, y destacar los que tienen relevancia e interés común.

LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN

Han participado en el estudio instituciones a nivel nacional y local, entre éstas: federaciones de cámaras y cooperativas, fondos, aso-

ciaciones de productores, ONG nacionales, organismos internacionales, entidades gubernamentales, religiosas y académicas.

En Guatemala la institución principal en el tema de DA es la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (SECCATID), especializada en coordinar la ejecución de las acciones de la política nacional contra las adicciones y el tráfico ilícito de drogas. SECCATID ha diseñado la "Política para el Abordaje de las Drogas y las Adicciones", que, en el momento de redacción de este informe, aún tiene que ser aprobado, cuya entrada en vigor está prevista en 2019.

El proceso de estudio se inició con el levantamiento de información a través de entrevistas cualitativas semiestructuradas realizadas con los actores relevantes en los tres países. Mediante metodologías novedosas, se analizó la información de base, teniendo en cuenta cinco dimensiones basadas en un modelo de acercamiento sistémico al manejo de proyectos de cooperación:

1. **Área organizacional y competencias institucionales sectoriales:** Competencias sectoriales e institucionales otorgadas y asumidas, estructura interna, organización, procesos y procedimientos internos, estandarizaciones, etc.

2. **Políticas y manejo de *"lobbying":*** Capacidad de influir y crear estrategias, políticas y normativas macro para el DA y el país; capacidad de injerencia política y de obtención de recursos; capacidad de hacer del DA una prioridad del país.

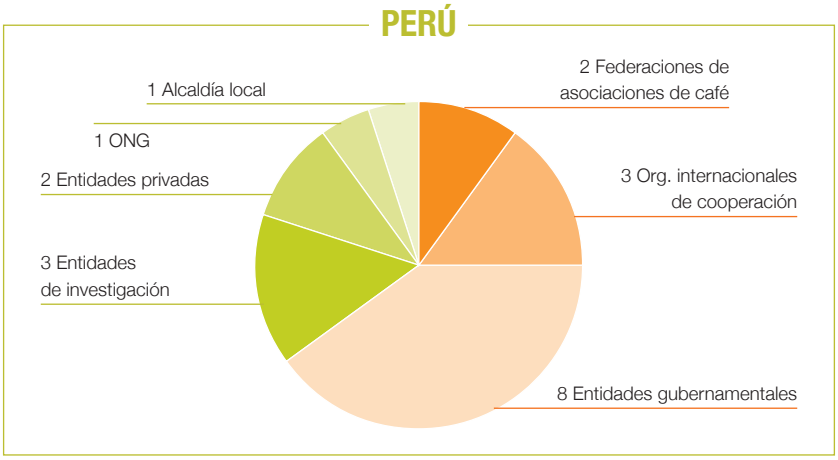
3. **Aspectos sociales y coordinación:** Elementos de la interpretación y el uso de conceptos de coordinación y tipo de interacción con otras entidades.

4. **Economía y manejo de adquisición:** Prácticas actuales de manejo de finanzas hacia el interior de la organización; también las ha-

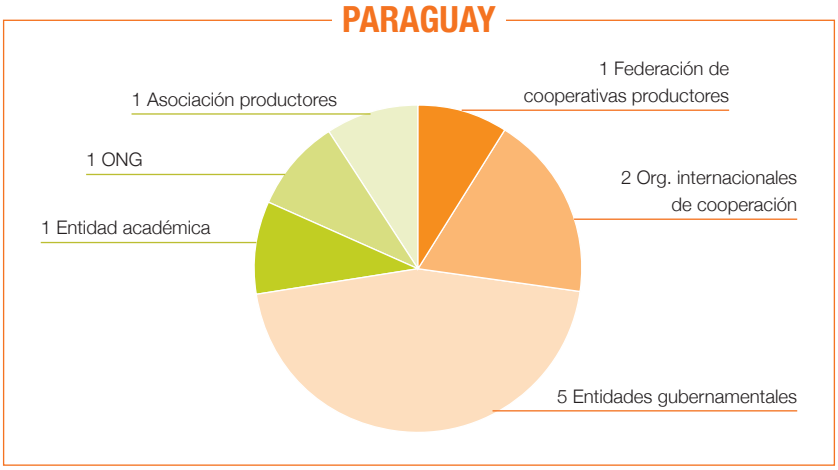
bilidades estratégicas para la adquisición de nuevos fondos que pueden invertirse en el DA.

5. **Entorno y dinámicas del contexto:** Capacidad de lectura y de utilización de la información sobre el contexto, recolección sistemática, creación y utilización de información estratégica para el posicionamiento de la propia organización y la implementación de un DA.

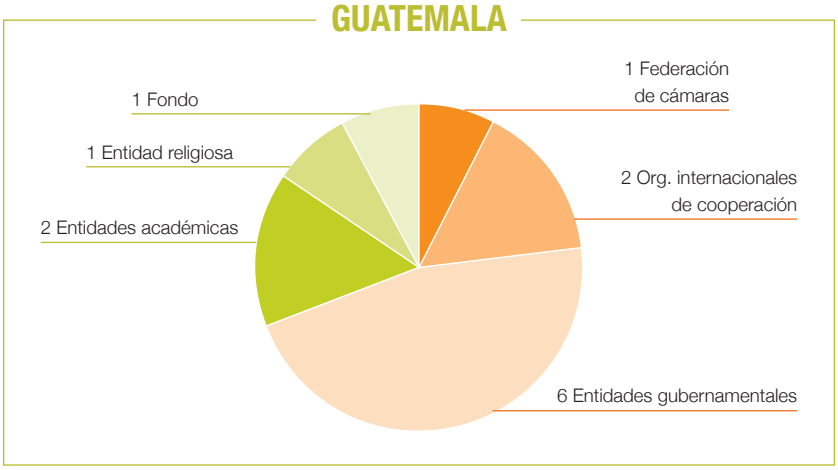
En **Perú** —con el apoyo y organización de DEVIDA— se entrevistó a representantes individuales o grupos de hasta 40 personas de 20 instituciones a nivel nacional, regional y local. La distribución sectorial de las entidades es la siguiente: dos (2) federaciones de asociaciones de café; tres (3) organismos internacionales de cooperación; una (1) ONG; ocho (8) entidades gubernamentales; dos (2) entidades privadas; tres (3) entidades de investigación y una (1) alcaldía local. Las visitas y entrevistas se distribuyeron entre entidades a nivel nacional situadas en Lima, a nivel regional situadas en el departamento de Huánuco y a nivel local en Tingo María y en el Valle del Monzón, departamento de Huánuco, en donde desde hace cuatro años se empezó a instalar el DA, a partir de las experiencias exitosas obtenidas en años anteriores en la región de San Martín (conocido como “El milagro de San Martín”).



En **Paraguay** —con el apoyo y organización de SENAD— se entrevistó a representantes de 11 instituciones a nivel nacional situadas en Asunción, incluyendo un comité local de productores cuyo representante se encontraba en la capital. No se visitaron instituciones regionales o locales *in situ.* En las entrevistas participaron entre una (1)y treinta (30) personas por institución. La distribución sectorial de las entidades fue: una (1) federación de cooperativas de productores; una (1) asociación de productores; dos (2) organismos internacionales de cooperación; una (1) ONG nacional; cinco (5) entidades o direcciones gubernamentales y una (1) entidad académica.



En **Guatemala** —con el apoyo y organización de la SECCATID— se entrevistó en total a 13 representantes de instituciones a nivel nacional situadas en la capital, Ciudad de Guatemala. No se visitaron instituciones regionales o locales *in situ.* Fueron entrevistadas entre una (1) y seis (6) personas por institución. La distribución sectorial de las entidades es la siguiente: una (1) federación de cámaras; un (1) fondo; dos (2) organismos internacionales de cooperación; seis (6) entidades gubernamentales; una (1) entidad religiosa y dos (2) entidades académicas.



La validación de la información obtenida a través de las entrevistas se revisó, atendiendo a cuatro parámetros provenientes del ámbito de modernos estudios organizacionales que se basan en perspectivas sistémicas y/o integrales, y que permiten el acercamiento panorámico (Goleman, 1999; Goffee y Jones, 2001; Senge, 1994).

- **Grado de claridad percibida** sobre lo que los participantes expresaron. Por ejemplo, si entre cuatro participantes en una misma entrevista grupal o si entre dos entrevistas grupales de la misma institución, se encuentran expresiones sobre el mismo tema significativamente diferentes o contradictorias, el grado de claridad es bajo o descendiente.
- **Grado de coherencia** entre los temas expresados y entre las dimensiones: cuanto mayor coherencia, mayor efectividad; cuanto menor coherencia, normalmente se encuentran más fricciones e inefectividad en una organización y en el paisaje de actores organizados.
- **Grado y velocidad de aprovechamiento de aprendizajes** y de lecciones aprendidas sobre un tema específico, en el interior de una dimensión, de la capacidad institucional o visto para toda la

organización. El tema DA en zonas de cultivos destinados a la producción ilícita requiere un alto grado de aprovechamiento de aprendizajes y una resolución veloz de obstáculos.

- **Grado de coincidencia entre tipos de lectura del contexto percibido**. Si varios actores se asemejan en su impresión y lectura del contexto referido al DA y sobre la situación y las dinámicas actuales del país, su capacidad institucional en promedio cuenta con un nivel de consciencia compartido y potente para actuar de manera efectiva.

Para el análisis de la información obtenida, se utilizaron modelos procedentes del pensamiento sistémico, con un método investigativo de carácter descriptivo interpretativo.

Los resultados permitieron visibilizar diferentes niveles de avance en materia de implementación del DA en el país y detectaron pautas que pueden servir como orientación para fortalecer o iniciar el camino de ese enfoque.

Estos resultados preliminares se sistematizaron en este estudio de caso y, atendiendo a los mismos, se realizó un taller con participantes de los tres países estudiados para intercambiar experiencias y buenas prácticas (febrero de 2018, Lima, Perú). Cada país identificó las áreas en las cuales intenta mejorar las capacidades institucionales.

En los tres países se observaron las capacidades institucionales referidas a la implementación del DA o con terminología similar, como: Desarrollo Rural, Desarrollo Local, Desarrollo Integral, Desarrollo Agrario Sostenible, u otros. El concepto de Desarrollo Alternativo se aborda con ligeras variaciones en cada país.

Cada contexto político, social, económico, cultural y geográfico es diferente, aunque en los tres países su problemática alrededor de

cultivos destinados a la producción ilícita de drogas los acerca. Cada país ofrece factores de éxito comunes y algunos que marcan la diferencia.

En consideración a los hallazgos obtenidos, se presentan más adelante factores a tener en cuenta y lecciones aprendidas que puedan servir de base para iniciar el camino de implementación del DA.

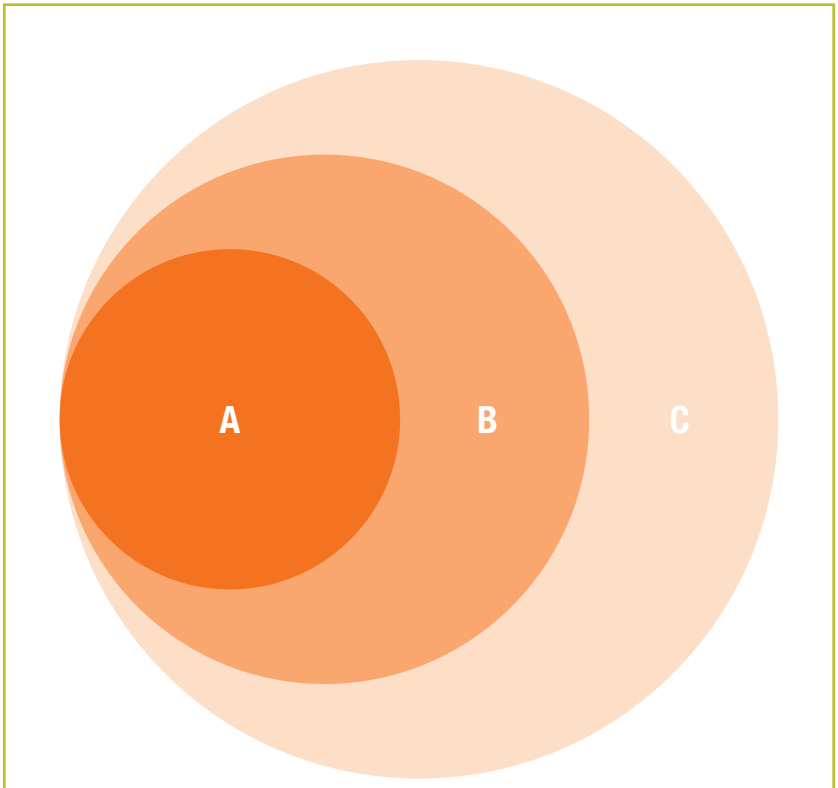
4. ESTUDIOS DE CASO

El Desarrollo Alternativo se incluye en la *Estrategia Hemisférica sobre Drogas* de la CICAD/OEA adoptada de acuerdo con las necesidades de cada país, las medidas preventivas, integrales y sostenibles de Desarrollo Alternativo y aplicación de la ley y en su *Plan de Acción* (2016-2020) en el Eje de Reducción de la Oferta, con el objetivo de "Diseñar, implementar y/o fortalecer programas a favor del desarrollo sostenible, a largo plazo y con amplia tempralidad, en los ámbitos rural y urbano, incluyendo, entre otros, el Desarrollo Alternativo, integral y sostenible y, cuando corresponda, el Desarrollo Alternativo preventivo, de acuerdo con las políticas, legislaciones y necesidades de cada país, según proceda."

En esta línea, en la Declaración de Antigua Guatemala "Por una Política Integral frente al Problema Mundial de las Drogas en las Américas", se invita a los Estados Miembros a impulsar, en el marco de sus políticas nacionales, programas y medidas de Desarrollo Alternativo integral y sostenible, incluido, cuando proceda, el Desarrollo Alternativo preventivo, que se orienten a eliminar los factores causantes de la pobreza, la exclusión social y el deterioro ambiental para, entre otros, prevenir la inserción de poblaciones vulnerables en actividades vinculadas a la producción y el tráfico ilícito de drogas (CICAD, *Plan de Acción,* 2016: 3).

Los tres países del presente estudio aceptan los estándares internacionales de las Naciones Unidas, y toman en cuenta lo que el *Informe mundial sobre las drogas 2015,* en su capítulo referente al Desarrollo Alternativo, afirma que el DA es un concepto fluyente (UNODC, 2015).

Es decir, dentro de un gran número de posibilidades de aplicación, cada país debe definir su versión del concepto y cómo lo aplica en su situación y contexto particulares, según sus prioridades y las capacidades institucionales que tenga y que pueda desarrollar.



A. Sustitución de cultivos; B. Desarrollo Alternativo integrado; C. Enfoque social amplio

El concepto de Desarrollo Alternativo ha ido evolucionando con el tiempo. Experiencias exitosas como, por ejemplo, la de Tailandia, además del trabajo de grupos de expertos/as a nivel internacional, han hecho que el enfoque original de "sustitución de cultivos ilícitos" avance hacia una concepción que tiene en cuenta visualizar desde un "enfoque social amplio" (Thoumi, 2016) y atender a la importancia del desarrollo territorial como política de Estado, lo cual implica apoyar la capacidad de las comunidades con el desarrollo de una red intersectorial que se articula para crear un tejido social y económico suficientes para abarcar las necesidades de la población.

4.1. PERÚ

CONTEXTO DE PAÍS

La entidad líder estatal para la implementación del DA en Perú es la Comisión Nacional para el Desarrollo y la Vida sin Drogas (DEVIDA), directamente vinculada a la Presidencia del Consejo de Ministros. Funciona desde hace más de 30 años, aplicando los mandatos del gobierno nacional para el control y la reducción del cultivo destinado a la producción ilícita de drogas, la disminución del narcotráfico, el aumento de la prevención del consumo y la implementación del Desarrollo Alternativo en las zonas de cultivos ilícitos.

El país tiene experiencia en la implementación del DA, producto del empuje técnico y financiero que le proporcionó la cooperación internacional (Estados Unidos, Alemania, Unión Europea y Naciones Unidas, entre otros) en años pasados, hasta ir dejando la responsabilidad crecientemente en manos del Estado a partir de 2009.

En el Perú, producto de su experiencia, el DA ha llegado a definirse como **Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS)**, y tiene unas características particulares que se pueden revisar con base en la percepción de diferentes actores gubernamentales, no gubernamentales, la academia y la cooperación internacional, obtenidos de entrevistas y literatura revisada en el contexto de este estudio:

- Se enfoca en el **desarrollo familiar**.
- Es percibido como un **"impulso"** para el desarrollo territorial. Toma en consideración los primeros años de cambio y el paso de la producción agrícola ilícita a una lícita, con acciones de desarrollo especializadas, hasta poner en funcionamiento un nuevo tejido social y económico en la región específica, interrelacionado de manera sostenible con los servicios sectoriales públicos y privados. También puede percibirse el DAIS como una pequeña parte de un desarrollo local general. Desde esta comprensión requiere del alineamiento "en terreno" de las funciones sectoriales relevantes a los diferentes niveles de gobierno y su transversalización en estrategias mayores para un desarrollo rural.
- Por lo tanto, varios actores entrevistados coincidieron en la apreciación de que el Desarrollo Alternativo tipo DAIS, debe darse de manera **veloz y eficaz**, tanto en lo concerniente a actuar sobre la implementación de nuevas cadenas de valor que permitan ingresos, como también en lo relacionado a la instalación articulada de servicios básicos, infraestructura, institucionalidad, seguridad, opciones tecnológicas para un desarrollo moderno, etc.
- La **producción agrícola** es considerada el eje del desarrollo regional, combinada con un abordaje ecosistémico para recuperar los daños ambientales provocados por los cultivos destinados a la producción ilícita de drogas y la práctica de su cultivo.

- El DAIS, según varios testimonios, tiene un claro **enfoque territorial reducido**, dispuesto exclusivamente para zonas afectadas por la economía ilícita y el cultivo destinado a drogas.
- Utiliza cadenas de producción agrícola para llegar a **cadenas de valor seguras y competitivas en mercados estables**. En el caso del Perú (luego de años de prueba) se canalizó la oferta de apoyo a través de DAIS hacia cultivos estratégicos que tienen mercados diferenciados de alto valor.
- No obstante, se contempla desde un principio la **diversificación de productos** según posibilidades y condiciones de cada región; se promueve la seguridad alimentaria y se trata de abrir otras posibles cadenas de valor vinculadas, entre otros, a la conservación de la biodiversidad, la reforestación y el ecoturismo.
- El concepto de DAIS tiene en cuenta la combinación entre la producción para la **subsistencia y seguridad alimentaria**, la orientación de cadenas de valor hacia **mercados internacionales** existentes y finalmente la construcción (más lenta) de **mercados nacionales** para los que se deben impulsar nuevos hábitos de consumo en la población peruana. En consecuencia, se tienen previstos diferentes tipos de mercados finales para el corto, mediano y largo plazo.
- El DAIS no es percibido como la solución al problema de cultivos destinados a la producción ilícita de drogas ni al negocio de la droga en el Perú. Es visto como una **opción regional** para entrar al desarrollo y aproximarse a una vida digna de respeto mutuo, en territorios donde hubo violencias y temores propios de los negocios ilícitos.
- El DAIS implica un gran **esfuerzo multisectorial y multinivel**: sectores públicos, privados, académicos y de investigación, y diferentes niveles de gobiernos que deben entrar y mantenerse

sincronizados en un territorio. El DAIS podría pensarse como "sinónimo" de "intervenciones intersectoriales alineadas" en lo local.

- El DAIS, según la experiencia de algunos actores, debe contar con algunas **condiciones previas** para que pueda crearse gobernabilidad. Estas condiciones previas, sean existentes o creadas, garantizan seguridad y gobernabilidad mediante la invocación de mayor presencia del Estado. Las condiciones previas son entendidas como la **"voluntad expresada"** de un número mínimo de productores que quiere cambiar en base a una concertación con las instituciones estatales.

- El DAIS también es percibido como un concepto de **desarrollo horizontal** en el cual los niveles locales, regionales y nacionales deben conjugar desde la misma valoración e importancia, con claridad en la comprensión y ejecución de sus mandatos y posibilidades.

- Aunque el DAIS en Perú se ha centrado en una visión de la territorialidad regional, se está actualizando y abriendo para ofrecer una **visión más global**. El Desarrollo Alternativo no está relacionado sólo con las regiones nacionales, también debe considerar las dinámicas de los países vecinos y mundiales en cuanto a mercados, por un lado, y en cuanto a tendencias del narcotráfico, por el otro.

- El DAIS en Perú, con su enfoque familiar y el consecuente acompañamiento continuo a las familias agricultoras que cambian (no siempre completamente) sus prácticas agrícolas, requiere de una **fuerte inversión** humana, organizacional y financiera, y debe comprobar que la inversión fue justificada en cuanto a ingresos *per capita* combinada con la seguridad para la vida, perspectivas de formación, salud y otros aspectos que corresponden a una vida tranquila y digna, con opciones de un futuro moderno. Se

justifica para el país en el marco de un "desarrollo integral territorial"; no obstante, requiere de continua justificación a nivel nacional con demostración de sus éxitos.

- El DAIS en Perú se concibe como una **combinación de acciones** de corto, mediano y largo plazo.

FACTORES DE IMPORTANCIA PARA SU IMPLEMENTACIÓN

La forma de entender en DEVIDA el abordaje "integral" en el concepto DAIS se fundamenta en un engranaje de cuatro dimensiones: económica, social, institucional/organizacional y ambiental, aplicadas con énfasis en el desarrollo rural y particularmente la producción agrícola familiar. Esto da como resultado una política enfocada a zonas geográficas bastante delimitadas, dentro de la que se cuenta con casos de éxito, como la experiencia lograda en la Región San Martín, la cual se ha convertido en una especie de modelo a seguir con tendencia a ser estandarizado, teniendo en cuenta particularidades de cada región.

La Región San Martín se ha convertido en una especie de modelo a seguir con tendencia a ser estandarizado, teniendo en cuenta particularidades de cada región.

Se viene perfilando el desarrollo alternativo integral y sostenible en el Valle del Monzón desde hace cuatro años, esperando obtener los mismos logros alcanzados en la Región San Martín.

No obstante, aunque el enfoque actual de DAIS tiene potencial para convertirse en una estrategia nacional de desarrollo, aún es visto como una iniciativa de asistencia continua a familias en zonas vulnerables a la economía ilícita de las drogas, replicable en sectores

específicos, pero que no abarca a regiones más grandes ni contempla la infraestructura para articular entramados socioeconómicos de mayor alcance.

Este estudio ha podido constatar la existencia de capacidades institucionales funcionando de manera coherente y compartida por diversas instituciones, una de ellas es la **orientación estratégica del actuar organizacional** referida al Desarrollo Alternativo.

Respecto a ésta, hemos podido apreciar las siguientes cualidades y los siguientes desafíos:

▲ **Instrumentos reglamentarios suficientes** para poder implementar el Desarrollo Alternativo, por un lado, y garantizar la gobernabilidad regional, por el otro (ejemplos: Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021, Programa PIRDAIS, Leyes sectoriales y nacionales varias —Leyes Orgánicas, etc.—).

▲ **Mandatos sectoriales, gubernamentales, institucionales y roles designados claros** respecto al DA, que podrían ser eficaces para una implementación exitosa. Sin embargo, la interpretación de los mandatos, su grado y tipo de ejecución, y las realidades territoriales varían en alto grado, por lo cual se pierden oportunidades de conexión entre sectores institucionales y el carácter prioritario del DA se diluye cuando se convierte en un tema tangencial de otras agendas.

▲ Existe un **presupuesto destinado al DAIS como prioridad de desarrollo regional**. Al inicio fue financiado por la cooperación internacional hasta en un 95%, pero en los últimos años el Estado peruano ha ido asumiendo de manera creciente esta responsabilidad hasta llegar a invertir la situación y comprometerse con la mayor parte del financiamiento.

▲ Un **alto grado de coherencia de lo que significa DA** en el Perú, lo cual implica eficacia y trabajo coordinado entre instituciones. No obstante, en esta investigación se detectaron diferencias en cuanto a los detalles: conceptos como, por ejemplo, “impulso”, “velocidad”, “integral y holístico”, “desarrollo territorial regional importante para el Perú” como un “todo” o “condiciones de despegue”. Estas diferencias pueden conducir a la desarticulación y la ralentización de los procesos.

▼ A pesar de que existen planes, políticas y estrategias de desarrollo para el Perú, **no fue posible percibir una apuesta clara** hacia el futuro para el Desarrollo Alternativo como parte de una Política de Desarrollo Nacional. No está claro, a nivel interinstitucional, el aporte que puede ofrecer esta estrategia para construir el país del futuro.

▼ Por lo anterior, DEVIDA se ve continuamente en la necesidad de **ingresar en una especie de competencia intersectorial** con el fin de demostrar el valor del DAIS para servir a los intereses de otros sectores mejor posicionados ante la nación, valiéndose de su experiencia y capacidad de negociación y basándose en su alta capacidad de recolectar, sistematizar y construir información y estadísticas estratégicas relevantes para el país, tanto, por ejemplo, sobre la cobertura de hectáreas transformadas, como sobre las rentabilidades comparativas, mercados, y sobre impactos sociopolíticos y ambientales.

SUGERENCIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES

A través del estudio se ha constatado que DEVIDA es una institución de alto rango con una trayectoria positiva que la ha llevado por

un proceso de maduración. Siendo en sus orígenes una entidad prohibicionista encargada de la erradicación y sanción, se convirtió (a partir de 2012) en una entidad de coordinación y ejecución del DAIS, en combinación con la prevención y el tratamiento del consumo de drogas, que apoya la erradicación y sanción a través de la articulación respectiva de esas áreas con el Desarrollo Alternativo.

En aquella época, DEVIDA cambió sus competencias institucionales y reorganizó su estructura organizacional poniendo énfasis en "la gestión del cambio" (tipo de organización dedicada a realizar cambios en otros) y modificando la parte prohibicionista de su antiguo rol.

Esa transformación institucional (bajo decreto y reorganización de competencias sectoriales) influyó en una identidad interna más clara y lógica, y en un cambio de imagen hacia una institución con un prestigio positivo ampliamente reconocido en la actualidad, y un alto grado de profesionalidad y de ética en acción.

Esto corresponde a un cambio de visión importante, en el que una entidad antes "erradicadora" llega a ser una institución con un amplio poder de convocatoria para influir en diferentes niveles de la vida de una nación. La manera como ha sido entendido y ha evolucionado el concepto de Desarrollo Alternativo en Perú tiene capacidad de alinear a las instituciones necesarias para su implementación, lo cual puede traducirse en impactos positivos en niveles locales. No obstante, es potencialmente muy posible que el DA se convierta en una política de mayor alcance, colocando el DA poco a poco como aquella estrategia de

El DA en Perú tiene potencial para convertirse en una estrategia de desarrollo que pueda hacer la diferencia en las regiones en donde haya un entorno de economía ilícita.

desarrollo que pueda hacer la diferencia en las regiones en donde haya un entorno de economía ilícita; esto depende de que DEVIDA fortalezca su capacidad de comunicarse con otras entidades y de, más allá de la simple coordinación, invitarlas a procesos de colaboración y búsqueda conjunta de resultados.

Si DEVIDA no presta atención a tiempo a su dimensión de interacción estratégica y a su capacidad de persuasión para la colaboración en los sectores, su fuerte brazo ejecutor puede correr el riesgo de debilitarse (igualmente su fuerza de apalancamiento financiero) su dirección e influencia en las capacidades institucionales de las demás entidades sectoriales, y, por ende, también la implementación del DA en general en el Perú.

Lo anterior implica, además, refinar el lenguaje y el modo de presentar los casos de éxito. El mayor énfasis de su *lobbying* por el momento, va a la demostración de los logros propios, pero es preciso desplazar el enfoque hacia la difusión y valoración del fortalecimiento de los logros conjuntos o colaborativos. Eso puede influir (entre otros) en que el universo institucional no desarrolle su propia capacidad de *lobbying* compartido para el DA.

En un sentido similar, puede ser valioso aprovechar y fomentar el potencial de la unidad interna de monitoreo de DEVIDA, para generar información gerencial y estratégica sobre el DAIS para el país.

Un mayor involucramiento del sector privado en cadenas de valor completas, y en la creación de otras innovadoras, puede suponer una aportación desde un punto de vista diferente al institucional. De igual forma, si se involucra aún más a los diferentes actores del sector ambiental, para la sostenibilidad y la creación del circulo de éxito “confianza/confiabilidad” que soporta la creación de tejidos sociales para el DAIS.

4.2. PARAGUAY

CONTEXTO DE PAÍS

En la medida en que con el tiempo se ha ido construyendo el enfoque de Desarrollo Alternativo, tratando de convertirse en un modelo transformador para las naciones productoras, aquellos países como Paraguay, que ingresaron hace pocos años en la temática, buscan alinearse con ese avance en su discurso y en su implementación, ajustando, organizando y gerenciando sus capacidades organizacionales hacia ese objetivo. Para países que impulsan el DA sin contar todavía con una trayectoria en este ámbito y están más bien en etapa de "preparación", como el caso de Paraguay, el enfoque integral del Desarrollo Alternativo, constituye aún un desafío.

El actor líder estatal para la implementación del DA en Paraguay es la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD), directamente vinculada a la Presidencia de la República. La SENAD cuenta con un marco legal amplio para la implementación de la política de drogas, pero éste todavía no es suficientemente complementario a las políticas de desarrollo del país (Garat, 2016). Para el abordaje del DA como política pública, se cuenta con una normativa que impulsa el tema, aunque, según varios entrevistados, todavía con pocos recursos.

El sentir de varios actores consultados y de otros autores es que el país está viviendo potenciales diversificaciones, tanto en el narcotráfico, como en las zonas de cultivo. No hay información contundente, porque hasta el momento no existe un monitoreo sistemá-

tico de los cultivos, como se implementa en otros países de la región en cooperación con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), lo que dificulta una estimación de las áreas dedicadas al cultivo destinado a la producción ilícita de drogas. Sólo existe la posibilidad de hacer estimaciones indirectas mediante datos sobre las áreas erradicadas a nivel nacional o datos de deforestación que, entre otros diversos factores, están causados por el cultivo de cannabis.

La SENAD, por su parte, hasta el momento, prioriza la prevención del consumo y la reducción de la oferta, en especial de la marihuana. En el caso de cannabis, la demanda, particularmente en los países vecinos, influye en un panorama complejo en el país, con una trayectoria histórica y social que facilita el enlace tanto político, como comercial, con el mismo.

La Dirección de Desarrollo Alternativo de la SENAD no tiene aún la fuerza suficiente para generar un impacto de gran alcance. Paraguay no ha recibido en este tema el apoyo de la comunidad internacional con la intensidad y eficacia de, por ejemplo, la cooperación internacional en Perú, y hasta el momento ha dependido sólo de su propia perspectiva para avanzar lentamente. Por lo tanto, es temprano para hablar de la "implementación del DA" en Paraguay. La SENAD y el país están en la fase de la constitución de las bases para un Desarrollo Alternativo. Esto puede ser visto como una ventaja, porque tienen la potencialidad de explorar buenas prácticas y tomar en cuenta las lecciones aprendidas que se establecieron en otras partes y crear las capacidades institucionales estratégicas

Que Paraguay y la SENAD estén en la fase de la constitución de las bases para un Desarrollo Alternativo puede ser una ventaja para explorar buenas prácticas y lecciones aprendidas por otros países.

que se requieran a partir del momento actual. Su abordaje básico se fundamenta con base en los estándares internacionales de las Naciones Unidas. No obstante, el *Informe Mundial sobre las Drogas 2015* afirma que DA es un concepto fluyente (UNODC, 2015). Es decir, que se debe definir un enfoque adecuado al contexto particular, teniendo en cuenta las características socioeconómicas y agroecológicas específicas en las regiones meta.

FACTORES DE IMPORTANCIA PARA SU IMPLEMENTACIÓN

Todavía no hay una concepción unificada y compartida en Paraguay sobre el Desarrollo Alternativo. La SENAD maneja un acercamiento al DA que recoge varias percepciones existentes a nivel institucional en el país y las formula alrededor de un "Desarrollo Rural Integrado – DRI". Sin embargo, el término ni siquiera ha sido difundido y aceptado por el conjunto de los actores involucrados en el país como para poder utilizarlo como tal.

De las entrevistas realizadas para este estudio, se puede constatar que existen algunos temas que cuentan con una mayor coincidencia entre las personas entrevistadas, que pueden mostrar las percepciones e interpretaciones sobre el DA en el país. Siendo así, en Paraguay, el Desarrollo Alternativo debería:

- Partir de paquetes integrados en pilotos que no requieran alta inversión, pero con alta tecnología e innovación adaptada, para crear ejemplos y experiencias de implementación.
- Partir desde la territorialidad.
- Enfocar procesos de cambio con acompañamiento cercano y continuo.
- Enfocarse en el fomento de cadenas de valor y la inclusión de pequeños productores.

- Considerar aspectos sociales, económicos y ambientales (una parte de los entrevistados hizo referencia al último aspecto, especialmente en cuanto al tema de deforestación).
- Considerar la formación de la población y particularmente perspectivas para jóvenes, por un lado; y la rentabilidad, por el otro.

La impresión general que dejaron las entrevistas es que el "sello" del Desarrollo Alternativo "a lo Paraguay" debería vincular el progreso económico sostenible territorial a un claro énfasis en una vida tranquila, agradable y familiar; una combinación entre valorar los aspectos éticos y sociales del DA, con la posible rentabilidad para el país.

La impresión general que dejaron las entrevistas es que el "sello" del DA "a lo Paraguay" debería vincular el progreso económico sostenible territorial a una combinación entre valorar los aspectos éticos y sociales, con la posible rentabilidad para el país.

Hasta ahora todavía no existen proyectos de DA que hayan sido planificados y declarados como tal. No obstante, existen varios programas y proyectos nacionales con la cooperación internacional, sin énfasis específico en zonas con cultivos destinados a la producción ilícita, pero con enfoque comunitario y de pequeños productores. Algunos de ellos están orientados a construir nuevas cadenas económicas en regiones con índices de extrema pobreza (Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible – PRODERS, con financiamiento del Banco Mundial, el Proyecto Paraguay Inclusivo – PPI o el Proyecto Mejoramiento de Ingresos de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena – PROMAFI, con financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA, los tres implementados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG; también existen ONG nacionales que realizan intervenciones puntuales sobre familias y pequeños productores).

Varios de los proyectos o sus actividades se realizan en las zonas de cultivos destinados a la producción ilícita de drogas, pero ningún proyecto tiene el abordaje integral y coordinado entre varios sectores pertinentes, como se requiere para el DA. Algunas de estas experiencias han sido exitosas en cuanto al cambio de cadenas productivas y de valor, y de coordinación entre productores, pero no han sido tomadas en consideración ni sistematizadas con el fin de que sirvan de soporte para iniciar procesos de DA.

Entre las personas entrevistadas se encontraron visiones diferentes, más personales que institucionales, aunque sí hay un interés común en que se implemente un DA en Paraguay en zonas afectadas por el cultivo de cannabis. Estas visiones se pueden agrupar en dos tendencias: los que piensan en un DA como una estrategia para asistir a las zonas más pobres, y los que, a mayor escala, tienen una visión del DA como una estrategia nacional que integre modernas tecnologías en cadenas de valor que incluyen a pequeños productores.

Por otra parte, desde el punto de vista de la política de Estado, todavía no existe un horizonte trazado para Paraguay. Sólo la SENAD cuenta actualmente con una línea organizacional expresamente dirigida al DA. Ese mandato se implementa paralelamente al mandato "represivo" que tiene la SENAD en cuanto a la erradicación de los cultivos destinados a la producción ilícita y a la lucha contra el narcotráfico, así como las acciones para la prevención del consumo y el tratamiento posterior. El énfasis en la erradicación se está fortaleciendo y cuenta con presupuestos anuales superiores a los que impulsan el desarrollo integral en el país.

Como se mencionó, no existen datos rigurosos sobre el avance o retroceso de áreas de cultivos destinados a producción ilícita. Según el *Informe Mundial sobre las Drogas 2018,* (UNODC, 2018) se erradicaron 5.656.266 plantas de cannabis en 2016. Otros in-

formes manejados por la SENAD muestran un panorama persistente de cultivos ilícitos en el Paraguay actual, tanto en zonas de pequeños productores, como en zonas de reservas indígenas, de reservas naturales y en propiedades privadas de extensiones grandes y ya no solamente en zonas fronterizas vinculados a las actividades criminales, sino también hay un desplazamiento e incremento hacia el interior del país.

Una de las capacidades institucionales básicas para que Paraguay encuentre una orientación propia hacia el DA, es la orientación estratégica del actuar organizacional de diferentes entidades hacia un norte claro y compartido en esta temática, para lo cual se requiere:

✓ **Normativas, políticas y estrategias del Estado que declaren al DA como una parte elemental del desarrollo del país**. Las instituciones cuentan con algunos instrumentos reglamentarios (ejemplos: Estrategia Nacional de Desarrollo, Política de Lucha contra las Drogas, leyes sectoriales y nacionales varias, decretos múltiples), pero ninguno tiene una relación específica con el DA ni apunta al establecimiento de directrices para su implementación.

✓ **Mandatos sectoriales, gubernamentales, institucionales y roles designados claros para el DA**. Aparte de algunos primeros intercambios de información con otros sectores como con aliados del Ministerio de Agricultura o de la Federación de Pequeños Productores, del sector privado, y con contactos constructivos en el mundo de las ONG, hasta el momento no existe ninguna coordinación formalmente instalada.

✓ **Presupuesto nacional y sectorial destinado al DA como prioridad de desarrollo regional**. El personal de la Dirección de Desarrollo Alternativo se financia a través de la SENAD, pero no hay presupuesto adicional para actividades o proyectos. Ya que el DA no aparece en los lineamientos de una política nacional y el enfoque

en cuanto a drogas se dirige hacia la oferta y la demanda, la capacidad de calcular y gerenciar presupuestos se ve restringida. Sin embargo, puede verse como una oportunidad para proyectos de desarrollo rural en el sector de las ONG; por ejemplo, en la federación entrevistada indudablemente existen altas capacidades para gerenciar, aumentar y vincular presupuestos. Habría que ahondar en las posibilidades que ofrecen otros sectores señalados por los entrevistados como actores con un alto potencial de alianza para un futuro DA en Paraguay como por ejemplo los Ministerios de Agricultura y Ganadería, y de Industria y Comercio.

✓ **Una comprensión unificada de lo que significa el DA**. Como se ha mencionado anteriormente, todavía no ha sido planteada de manera institucionalizada.

✓ **Visiones o apuestas para el país, a dónde se quiere orientar el país a nivel global**. El Plan de Desarrollo Nacional marca líneas orientadoras estratégicas, que, por su carácter general, pueden ser aprovechadas para el DA, como la línea que busca posicionar a Paraguay a nivel internacional y empujar el desarrollo en zonas de pobreza. Por otra parte, Planes de Desarrollo Regionales implementados a través de varias de las direcciones de la Secretaria Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), dependiente de la Presidencia, pueden suponer un buen impulso para el DA a este nivel territorial. No obstante, no existe una visión compartida intersectorial, ni el DA ha sido posicionado en los planes de desarrollo.

✓ **Visiones y decisiones gerenciales gubernamentales**. Se refiere a la implementación del DA en el multinivel (nacional, departamental o regional y local) y las capacidades correspondientes de su gestión desde los sectores públicos y privados. Están íntimamente vinculadas al punto anterior y todavía no son descriptibles.

No obstante, capacidades para la gestión de desarrollo rural se encuentran instaladas y/o coordinadas a través de instancias como, por ejemplo, mesas de coordinación entre la cooperación internacional y mesas de coordinación intersectorial (mencionados por el MAG).

SUGERENCIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES

Según lo dicho hasta el momento, se ha establecido que el proceso de vinculación del DA en las políticas públicas de Paraguay se halla aún en un estado incipiente. Si se mira desde el punto de vista de una preparación estratégica para el Desarrollo Alternativo, puede decirse que el país cuenta con capacidades interesantes e incrementables, como la alta capacidad institucional de aprovechar información y conocimiento, que ofrece la base para poder dar el primer paso hacia un proceso estratégico de preparación de la misma organización para implementar un DA.

A través del proceso de investigación, se notó en los entrevistados mucha claridad sobre los vacíos que falta llenar hacia el interior y el exterior de la organización. Un tema recurrente fue la conciencia de que el nivel insuficiente de información y conocimiento sobre las condiciones socioeconómicas en las zonas de cultivos destinados a la producción ilícita, el dinamismo del narcotráfico y la dependencia de las poblaciones afectadas, implican un vacío de conocimiento que obstaculiza el que se puedan preparar estrategias de DA, tomar decisiones políticas necesarias y crear las condiciones sectoriales para una actuación en conjunto.

La SENAD hace esfuerzos para recolectar información. Aun así, sigue siendo un eslabón débil para poder iniciar un proceso o proyectos piloto de DA. Según un miembro del sector académico, no

sorprenden las estrategias y decisiones tomadas en base a suposiciones e interpretaciones a nivel nacional, y no precisamente con base en información evidenciada y fidedigna. Incluso la recolección y publicación de información puede volverse un riesgo para la vida personal (como en el caso del periodista asesinado en 2016).

Aumentar los esfuerzos para recolectar información podría ser parte de una estrategia que tenga como objetivo establecer una política de DA en Paraguay. Al mismo tiempo, poseer esta información mejorada, aumentaría el valor de la SENAD como socio estratégico de otras instituciones de todos los sectores estatales o no estatales, los mismos que serían claves para coordinarse en programas de desarrollo regional. El financiamiento de un futuro DA se perfila entre varios sectores, programas y proyectos. La SENAD podría llegar a ser una entidad cuya Dirección de DA daría orientaciones y lineamientos, habiéndose convertido en un eje de información y conocimiento estratégico.

El intercambio bilateral ya establecido con DEVIDA, gracias a los espacios de intercambio y cooperación generados por el programa COPOLAD, puede facilitar un aprendizaje continuo y el fortalecimiento institucional, tomando en consideración ejemplos de implementación del DA en el Perú.

4.3. GUATEMALA

CONTEXTO DE PAÍS

Guatemala tiene una larga trayectoria en políticas de drogas, pero el tema del Desarrollo Alternativo está apenas en preparación. Esto implica desafíos importantes, ya que el concepto actual de DA plantea retos institucionales y organizacionales, al tratarse de una estrategia integral.

El actor líder estatal en Guatemala para impulsar y posteriormente implementar el DA es actualmente la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (CCATID) de la Vicepresidencia de la República, con su Secretaría Ejecutiva, SECCATID.

"La autoridad nacional coordina las áreas de reducción de la demanda, reducción de la oferta, medidas de control, programas de desarrollo alternativo integral y sostenible, observatorio de drogas, cooperación internacional y evaluación de programas. El país cuenta con un mecanismo de coordinación para realizar la planificación y ejecución efectiva de las políticas nacionales sobre drogas" (CICAD-OEA, 2014).

Desde 1996, año de su creación, la SECCATID tiene dos roles: el de la coordinación y el de la ejecución. El área de reducción de la oferta es coordinada por parte de la SECCATID. El área de la prevención y el tratamiento es, por un lado, coordinada y, por el otro, ejecutada directamente. La observación igualmente es realizada directamente por la SECCATID. El marco legal sobre la política de drogas no contempla específicamente planes de desarrollo, pero es amplio y habilita a la SECCATID para impulsar la implementación del DA en Guatemala, al menos en una fase de preparación, en tanto se estimula la generación de una política nacional de desarrollo que pudiera respaldar las iniciativas, al designarlas como políticas públicas priorizadas.

Aunque el *Informe de Evaluación* de 2014 de la CICAD-OEA habla de iniciativas de Desarrollo Alternativo existentes en Guatemala, tales iniciativas no corresponden necesariamente a un concepto de desarrollo integral planteado de manera consciente como política

pública. Según lo mencionado en las entrevistas realizadas para esta investigación y en las fuentes secundarias revisadas, la mayoría de las iniciativas impulsadas por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y por el sector privado como la Asociación de Exportadores de Guatemala (AGEXPORT) o federaciones u ONG, no son desarrolladas específicamente bajo el concepto del DA. Existen, entre otras, iniciativas y proyectos locales de menor índole, que enfatizan la producción o ya se integraron en mayores cadenas de valor, destinadas a la exportación, como el café[1] o la cadena de valor apícola, que tiene especial importancia en las zonas donde se encuentran los cultivos de amapola y cannabis en el país.

Por lo tanto, no se habla exclusivamente del DA, sino de iniciativas más amplias de desarrollo rural con la posibilidad de que se empiece a preparar el terreno en zonas afectadas por la economía ilícita para implementar un DA de manera adecuada en un futuro, aprovechando el marco jurídico y político de la SECCATID. Para llegar a esto hay que atravesar las dificultades que plantea una economía ilícita muy presente en lo local y lo regional, por lo que pensar en un Desarrollo Alternativo en Guatemala enfrenta altas complejidades, especialmente de índole de seguridad. A ello se suman intereses sectoriales propios, intereses políticos diversos y una baja estabilidad de alianzas.

FACTORES DE IMPORTANCIA PARA SU IMPLEMENTACIÓN

Como conclusiones de las entrevistas se puede decir que aún no existe una concepción unificada y compartida en Guatemala sobre el desarrollo aterrizado en el territorio, ni sobre el Desarrollo Alter-

1. Información a respecto se puede encontrar en la web de la Asociación Nacional del Café (ANACAFE): https://www.anacafe.org

nativo. SECCATID considera un DA en su comprensión integral amplia, acorde a los lineamientos internacionales; mientras que otros actores organizados en Guatemala se acercan desde perspectivas diferentes, provenientes desde otros conceptos de desarrollo, que no necesariamente se excluyen, pero se enfocan en diferentes aspectos.

Se percibe que el DA en Guatemala está íntimamente vinculado a la creación de negocios rentables en combinación con la creación de capital social y con el sentir de orgullo compartido que puedan ofrecer nuevos caminos para salir paso a paso de la economía ilícita y de la alta inseguridad.

Se pudieron identificar dos perspectivas generales sobre lo que podría ser un DA en Guatemala:

- Los entrevistados del sector público, académico y religioso, enfocaron un DA en el ámbito rural comunitario o campesino, entendiendo el DA como un Desarrollo Rural Integral, atendiendo a las necesidades básicas de la población afectada por la economía ilícita.
- Los entrevistados del sector privado (CACIF, Fondo Garantía INVIERTE —público-privado—) enfatizaron un DA más de índole regional, amplio y orientado hacia cadenas de valor con mercados finales extranjeros.

Por otra parte, un grupo gubernamental declara iniciativas suyas como Desarrollo Alternativo, tratándose sin embargo de acciones primarias de asistencia.

A pesar de los variados acercamientos conceptuales hacia un Desarrollo Alternativo, todos los entrevistados desde diversas instituciones, coinciden en varios elementos.

En este sentido, en Guatemala, el DA debería:

- ✓ Partir de proyectos piloto que no necesariamente requieren mucho presupuesto al principio.
- ✓ Partir desde la territorialidad y no necesariamente en las zonas de alto riesgo, sino probablemente, en primer lugar, en zonas circundantes.
- ✓ Enfocar procesos de cambio con acompañamiento cercano, continuo y presencia estatal permanente.
- ✓ Enfocarse en toda la cadena de valor de manera completa.
- ✓ Considerar aspectos sociales, económicos, de seguridad y territoriales.
- ✓ Considerar una "vida tranquila con desarrollo" y proyecciones para los jóvenes.
- ✓ Crear un nuevo tejido social sano y romper paradigmas actuales.

Se percibe que el DA en Guatemala está íntimamente vinculado a la creación de negocios rentables en combinación con la creación de capital social y con el sentir de orgullo compartido que puedan ofrecer nuevos caminos para salir paso a paso de la economía ilícita y de la alta inseguridad.

La SECCATID, con su mandato legal de asesorar la reducción de la oferta y con su experiencia en otras áreas relacionadas, es el órgano adecuado para impulsar un futuro Desarrollo Alternativo.

El Plan de Desarrollo de Guatemala es el *Plan Nacional de Desarrollo K´atun: Nuestra Guatemala 2032* (CONADUR/SEGEPLAN, 2014) aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) en 2014. Mientras que no señala el Desarrollo Alternativo de manera específica, hace referencia a la Política Nacional contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas en el capítulo sobre las políticas de desarrollo. Mencionar la necesidad de de-

sarrollo para las zonas en donde actualmente se encuentran los cultivos destinados a la producción ilícita, tanto de la amapola, como de cannabis, indica la necesidad de un abordaje estatal coordinado e integral, lo que permite, desde una amplia interpretación del Plan, la creación de políticas y decretos relevantes que podrían respaldar un futuro DA, con su correspondiente financiación. La SECCATID, con su mandato legal de asesorar la reducción de la oferta y con su experiencia en otras áreas relacionadas, es el órgano adecuado para impulsar un futuro Desarrollo Alternativo.

Para poder iniciar una implementación del DA es necesario encarar algunos elementos claves; algunos se encuentran en estado avanzado, otros requieren de refuerzo:

- Una "visión compartida", es decir una interpretación unificada intersectorial de lo que significa DA para el caso de Guatemala.
- Presupuesto estatal designado.
- Actores claves aliados a largo plazo, impulsando hacia un progreso territorial de interés común.

Para un norte o visión compartida necesarios para el Desarrollo Alternativo se requieren:

✓ **Normativas, políticas y estrategias del Estado para Guatemala, que reconocen al DA como una parte elemental del desarrollo del país**. Si bien las instituciones cuentan con algunos instrumentos reglamentarios (ejemplos: *Plan Nacional de Desarrollo K´atun: Nuestra Guatemala 2032,* Política Nacional de Drogas, Leyes sectoriales y nacionales varias, decretos múltiples), ninguno es de exclusividad para el DA. Por el momento, no hay directrices para una coordinación y colaboración intersectorial tipo "proyecto prioritario de alto impacto" (por ejemplo, proyectos manejados por la Comisión Presidencial) que puedan impulsar la creación de un

techo programático con presupuesto designado desde el Estado a través de la Comisión Presidencial, o con el apoyo de la comunidad internacional.

✓ **Mandatos sectoriales, gubernamentales, institucionales y roles designados claros para el DA**. La SECCATID cuenta con el primer mandato de impulsar el DA, conjuntamente con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), para crear un primer estudio amplio de información para el DA (análisis de medios de vida) y cuenta con su mandato para la reducción de la oferta y de la demanda. No obstante, requiere del fortalecimiento y de la organización de alianzas intersectoriales y de un respaldo vicepresidencial fuerte para poder coordinar a los demás sectores.

✓ **Presupuesto nacional y sectorial destinado al DA como prioridad de desarrollo regional**. No hay recursos directamente destinados hacia un DA. A través de la SECCATID y del MAGA ahora se dan los primeros pasos.

✓ **Visiones o apuestas para el país, a dónde se quiere orientar el país a nivel global**. El *Plan Nacional de Desarrollo K´atun: Nuestra Guatemala 2032* marca líneas orientadoras estratégicas que por su carácter general pueden ser aprovechadas para un DA. Para el estudio no se revisaron los Planes de Desarrollo a nivel municipal y departamental, pero se sugiere la posibilidad de revisarlos, porque pueden ofrecer posibles puntos de partida y líneas de acción interesantes para la transversalización de un DA a nivel municipal en las zonas afectadas por el cultivo destinado a la producción ilícita.

✓ **Visiones y decisiones gerenciales gubernamentales**. Este punto se refiere a la implementación del DA en el multinivel (nacional, departamental o regional y local) y a las capacidades correspondientes de su gestión desde los sectores públicos y privados.

Está íntimamente vinculado al punto anterior y todavía no es verificable porque faltan experiencias de implementación. No obstante, algunos sectores como el MAGA, el sector privado y el religioso tienen infraestructura instalada en las zonas de cultivos destinados a producción ilícita, por lo que pueden convertirse en actores clave para una futura implementación del DA en estas zonas.

SUGERENCIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES

Para la preparación de un futuro DA pueden ser adecuados, dadas las experiencias con iniciativas existentes, sobre todo del sector privado, los intentos anteriores de anclar el DA en la política pública y el interés de direcciones, entidades y de personas en impulsar cambios en Guatemala. Mientras la Secretaría Ejecutiva dentro de la CCATID, SECCATID, se está preparando para asumir un liderazgo en el tema de manera estratégica, la misma requiere de fortalecimiento organizacional, además de un aumento en presupuesto y personal.

Tanto el refuerzo del Observatorio Nacional sobre Drogas (OND), como un liderazgo en DA, pueden fortalecer las capacidades de la SECCATID, para coordinar y alinear los diferentes ámbitos de la política de drogas. Varios informes y todos los entrevistados, sin excepción, mencionaron el nivel insuficiente de información y conocimiento sobre las condiciones socioeconómicas actuales en zonas de cultivos y sobre el dinamismo de la economía ilícita. Aunque en la SECCATID se inició

Sólo con la información adecuada, puede iniciarse un DA en Guatemala con potencial de éxito, y posicionar de manera estratégica a la SECCATID en su entorno de modo que pueda reunir a otras entidades interesadas en el desarrollo integral de la nación.

un refuerzo para el área del Observatorio, las acciones de monitoreo e información ponen su mayor énfasis en la descripción, no tanto en la investigación, el análisis estratégico y gerencial o el intercambio interinstitucional para la obtención de informaciones estadísticas múltiples.

Sólo con la información adecuada, puede iniciarse un DA en Guatemala con potencial de éxito, y puede posicionarse de manera estratégica a la SECCATID y a la Comisión como tal, de modo que pueda reunir en su entorno a otras entidades interesadas en el desarrollo integral de la nación. Varias entidades entrevistadas indicaron que tanto la gestión política como la institucional se hacen con base a "menciones", "interpretaciones" y "opiniones", en vez de basarse en evidencias investigadas, especialmente en relación con las zonas de cultivos destinados a la producción ilícita de drogas.

En resumen, como aspectos nombrados por los entrevistados para incrementar las capacidades institucionales hemos recogido los siguientes:

- Optimización del marco normativo y político.
- Establecer una visión unificada y compartida sobre el concepto de DA con "sello guatemalteco", con énfasis en la seguridad y el tejido social en el marco de un desarrollo territorial integral.
- Conversión del Observatorio dentro de SECCATID en una pieza clave de recolección y análisis de información de evidencias y de información estratégica para el DA.
- Creación y cuidado de una red de aliados de confianza, convencidos del cambio necesario en Guatemala y, en especial, de los territorios con cultivos destinados a la producción ilícita, sean instituciones como el MAGA, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Finanzas Públicas u otros, como también el sector privado y la sociedad civil.

- Sistematización y aprovechamiento de información e iniciativas existentes como los clústeres de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA).
- Indagación sobre proyectos de anclaje (opciones como PAFEC de la Unión Europea y otros).
- Aprovechamiento de las experiencias de DEVIDA en Perú, con una figura organizacional de coordinador y ejecutor con la que cuenta también SECCATID.

5. FACTORES A TENER EN CUENTA

En el pasado reciente, los proyectos de DA han producido resultados más bien mixtos. Muchos proyectos se han orientado hacia el logro de resultados de control de la oferta de drogas a corto plazo. Sin embargo, la experiencia demuestra que el DA ha sido exitoso, tanto para fomentar el desarrollo sostenible local y regional, como para la reducción del cultivo destinado a la producción ilícita de drogas, si las actividades del proyecto no se concentraban exclusivamente en el cultivo, sino en los factores políticos, sociales y económicos que son causales de la proliferación de las economías de drogas (GIZ, 2013).

Entre los países participantes de COPOLAD II se ha identificado un entendimiento compartido de que el DA es un concepto integral (social, económico, político, ecológico) que requiere una coordinación multisectorial, basada en el diálogo y la concertación entre todos los actores afectados e interesados.

Entre los países participantes de COPOLAD II se ha identificado un entendimiento compartido de que el DA es un concepto integral (social, económico, político, ecológico) que requiere una coordinación multisectorial, basada en el diálogo y la concertación entre todos los actores afectados e interesados. A nivel local, regional,

nacional e internacional, el DA requiere de una sintonización con estrategias mayores de desarrollo. De esta manera, el DA puede ser repensado como concepto en dimensiones más amplias e integrales y adaptado a las condiciones y el contexto específico de cada país.

En los tres Foros de Diálogo de COPOLAD II celebrados hasta 2018, con participación de once países de América Latina y el Caribe, incluidos los tres países que forman parte de este estudio (Guatemala, Perú y Paraguay), se identificaron diversas lecciones aprendidas importantes para la implementación del DA.

- ✓ Se considera que las estrategias y programas de DA deben basarse en la plena participación de las comunidades locales y los productores rurales, e incorporar enfoques de interculturalidad y género.
- ✓ En el trabajo con la población es importante fomentar la ciudadanía y la descriminalización; un elemento clave es la titularidad de tierras y la capacitación de gobiernos locales para ello.
- ✓ El desarrollo y mantenimiento de infraestructura según las necesidades de las comunidades locales puede resultar clave para facilitar el acceso a mercados y dar impulso al desarrollo de comunidades marginalizadas.
- ✓ El DA se basa en el uso sostenible de los recursos naturales, considerando la conservación de la biodiversidad y los impactos del cambio climático para la gestión de riesgos. Para ello, requiere del fomento de las capacidades locales para el desarrollo de cadenas de valor sostenibles y de la comercialización, tanto como de la seguridad alimentaria y de la resiliencia de los medios de vida de los hogares.
- ✓ Teniendo en cuenta el contexto, que muchas veces implica altos niveles de inseguridad, se requieren decisiones de alto nivel para

trabajar en zonas de riesgo, además de principios que permitan el trabajo en estas zonas, como la coordinación interinstitucional, la secuencia apropiada y tener presentes a las comunidades locales para que no sufran impactos negativos.

A partir de numerosas experiencias de implementación a nivel mundial, la GIZ, socio estratégico de COPOLAD II en el ámbito del DA, ha desarrollado un conjunto de estándares y principios para fomentar con mayor eficacia y sostenibilidad el desarrollo rural en zonas de cultivo de amapola, coca o cannabis, y que aquí son presentados como sugerencias para el diseño e implementación de proyectos de DA.

ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL DA

Las primeras sugerencias expresan perspectivas fundamentales del Desarrollo Alternativo.

Pensar el DA de manera integral

Siendo un enfoque integral, el DA considera los aspectos económicos, sociales y ambientales alrededor del cultivo destinado a la producción ilícita de drogas. No solamente enfoca la reducción de la pobreza y sus causas múltiples, también debe coordinarse con medidas que atacan factores como la falta de servicios públicos, la situación de inseguridad causada por violencias y conflictos, así como la desigualdad de género. Por eso, el DA tiene el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población afectada y los procesos de desarrollo rural de manera sostenible.

Para ello, se recomienda involucrar a los actores pertinentes, particularmente pequeños productores de las áreas afectadas, en el diseño, la implementación y la evaluación de las estrategias. Para

lograr un cambio sostenible e integral hay que considerar las causas principales de la pobreza como la facilitación de servicios públicos, acceso a mercados lícitos y la promoción de las capacidades técnicas de la población afectada para la diversificación de medios de subsistencia como cadenas de valor con productos agrícolas de alta calidad. Así mismo, es fundamental considerar un enfoque de género que asegure la participación de mujeres y hombres en justa medida.

Se requieren estrategias que abarquen el corto, el mediano y el largo plazo

Se recomienda diseñar estrategias de desarrollo con base en diálogos con las comunidades afectadas para realizar un cambio efectivo tanto a corto, como a mediano y largo plazo. Para ello, a corto plazo, se deben considerar las necesidades básicas de la población para garantizar la seguridad alimentaria. El desarrollo sostenible a mediano plazo requiere una diversificación de fuentes de ingresos para mitigar riesgos y manejar la vulnerabilidad a *"shocks",* en tanto se generan ingresos legales.

Ejemplos de experiencias exitosas incluyen la diversificación de cultivos lícitos considerando cadenas de valor sostenibles con perspectivas de mercado. El fomento de cadenas de valor debe tener en cuenta factores como el potencial de generar ingresos para pequeños productores, el impacto ambiental, y necesidades de tecnología y capacitación.

El manejo sostenible de los recursos naturales es un factor clave a tener en cuenta desde el principio y a largo plazo. Esto incluye la reforestación de suelos agotados y la prevención de la degradación de suelos. Estrategias a largo plazo son claves para reducir la reincidencia de cultivos destinados a la producción ilícita de drogas.

Para superar la problemática hay que transformar los escenarios

Para reducir la dependencia de los agricultores de la economía ilícita y favorecer la conversión a la economía lícita es clave cambiar las condiciones prevalecientes de la economía ilícita. El enfoque integral del DA requiere la comprensión de las condiciones económicas y sociales de las regiones afectadas y la población en su contexto particular. En un primer paso, es clave generar confianza mediante un diálogo con las partes interesadas, particularmente las comunidades locales, para poder entender los problemas de desarrollo humano y conflictos pertinentes a nivel local. La formalización de tenencia de tierra brinda múltiples incentivos para apoyar una transición a una economía lícita y el fomento de las instituciones legales. Además, fomenta la voluntad de hacer inversiones a largo plazo en el uso sostenible de los recursos naturales y puede consolidar el potencial de las mujeres como agentes de desarrollo.

Consideraciones ambientales

Frecuentemente, las zonas de cultivo de coca, amapola o cannabis coinciden con zonas ecológicamente frágiles, en las cuales se requiere incorporar actividades de protección de los bosques, los suelos y las fuentes de agua, como parte del diseño del programa. El monocultivo de cultivos destinados a la producción ilícita de drogas, por ejemplo, como también el monocultivo a gran escala en general, puede provocar un daño ambiental, como agotamiento y erosión del suelo, desertificación y daños a ecosistemas y biosferas. El uso sostenible de los recursos naturales y la protección de la biodiversidad, por el otro lado, puede contribuir a medios de vida sostenibles. Medidas para un manejo sostenible de recursos naturales y proteger la biodiversidad incluyen, entre otras, la zonificación ecológica y económica de los territorios, la realización de estudios ambientales previos, la reforestación y el uso de sistemas agroforestales en coherencia con las condiciones locales.

ASPECTOS DE PLANIFICACIÓN Y DISEÑO DE PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO

Los siguientes cuatro aspectos deberían tenerse en cuenta a nivel institucional en el momento de planificar y diseñar programas de Desarrollo Alternativo.

Incorporación en las estrategias globales de desarrollo

Los programas de DA deben incorporarse de manera transversal en estrategias de desarrollo a nivel regional o nacional. Es decir, deben aportar de manera específica a objetivos establecidos de desarrollo. Una buena coordinación de medidas de DA a nivel interinstitucional es necesaria para asegurar que las entidades públicas de los sectores pertinentes asuman su rol en el momento debido, para dar seguimiento y promover la sostenibilidad de las medidas. La facilitación eficiente de esta coordinación puede contribuir a que las entidades públicas se incorporen de manera efectiva al seguimiento de la implementación del DA en áreas donde muchas veces encuentran obstáculos para cumplir su rol y sus funciones.

Aprovechar oportunidades de apoyar proyectos empresariales que desarrollen las zonas menos favorecidas y que incorporen a las comunidades como accionistas y partes directamente interesadas es una manera de fortalecer el entramado regional, llevando fuentes de empleo y oportunidades a esos sectores que, de otro modo, son vulnerables a las economías ilícitas.

Estudios de base y evaluación regular

Otro aspecto importante son estudios de base antes de la implementación de medidas de DA, como referencia para monitorear y evaluar los resultados. Estos deberían captar la complejidad de las

circunstancias a nivel local. Por esto, no solamente se deberían tomar en cuenta factores económicos en los estudios de base. Metodologías más amplias, como la del enfoque de medios de vida en un entorno de economía ilícita (GIZ, 2011) ofrecen una opción para captar mejor la complejidad de los problemas principales a nivel local. Indicadores cuantitativos pueden estar acompañados por indicadores cualitativos comprobados mediante visitas de campo y mediante entrevistas con "grupos focales" de beneficiarios, tanto con mujeres como con hombres. La evaluación permanente permite el monitoreo del avance regular considerando los factores de efectividad, eficiencia, impacto y sostenibilidad.

Financiamiento y compromiso a largo plazo

Proyectos exitosos de DA, particularmente en el sector agrícola, con frecuencia han tenido una duración relativamente extensa. Asegurar la financiación a largo plazo requiere involucrar a diferentes actores de múltiples sectores y de varios contextos. Por ende, se deben considerar estrategias de éxito que aseguren la sostenibilidad de las medidas desde el principio para facilitar una permanencia del proceso de desarrollo una vez que los fondos iniciales se agoten. Facilitar el acceso a servicios financieros existentes a los productores interesados y la integración de actores del sector privado y público son temas que desempeñan un papel importante.

Experiencias exitosas han mostrado que mediante la vinculación vertical entre los sectores, las empresas y las asociaciones se han podido generar fondos de varias fuentes a mediano plazo (apoyo técnico, financiación de insumos). El análisis de cuellos de botella en cadenas de valor, por ejemplo, puede servir para identificar intereses comunes entre diferentes actores y fortalecer enlaces verticales entre productores y compradores. Además, los proyectos deben considerar fondos existentes, como líneas de créditos ge-

nerales para pequeños productores o la inclusión de las comunidades u hogares en servicios existentes de seguridad social, a los que antes no tenían acceso. También se debe considerar el potencial de aprovechar fondos existentes para la conservación del medioambiente. De esta manera, es posible apalancar el impacto de programas y proyectos.

Coordinación entre actores involucrados

Requisito importante para una implementación exitosa de proyectos de DA es un sólido compromiso político frente a la estrategia por parte de todos los actores involucrados. Las estrategias de DA deben basarse en una amplia coalición de las agencias ejecutoras y contar con el compromiso a largo plazo de los actores interesados nacionales e internacionales. Establecer mesas técnicas interinstitucionales puede fomentar la coordinación entre los actores involucrados, a nivel nacional e internacional, para coordinar las medidas particulares de manera eficaz.

ASPECTOS A CONSIDERAR EN RELACIÓN A LOS DESTINATARIOS DE PROGRAMAS DE DA

Otros cuatro aspectos sugieren considerar los impactos y beneficios que sentirán las personas destinatarias de los programas de DA, o quienes habitan en las zonas donde éstos se implementan.

Apropiación

Como ha demostrado el ejemplo de Perú, los proyectos de DA no deben implementarse como un “paquete estandarizado” que se ejecuta en un lugar u otro; por el contrario, deben realizarse bajo una perspectiva local, abordando en primer lugar las necesidades

y el potencial de desarrollo de los hogares particulares, cooperativas y asociaciones de productores involucrados, fomentando el capital social y humano de los beneficiarios directos como actores principales del desarrollo.

Evitar la represión

Un programa de DA no debería aplicar la erradicación forzosa, teniendo en cuenta que ésta se enfoca en el eslabón más bajo de la economía ilícita: los agricultores y sus mecanismos de subsistencia. Por ende, frecuentemente los esfuerzos de erradicación son neutralizados por la reubicación de los cultivos y la migración de los agricultores y jornaleros rurales. Esto, como consecuencia, puede desencadenar escasez de alimentos y daños en el medio ambiente, socavar la confianza de las comunidades locales y agravar los conflictos sociales.

Donde esté previsto erradicar los cultivos destinados a la producción ilícita de drogas, es necesario establecer anticipadamente las alternativas necesarias para no despojar a los agricultores de sus medios de subsistencia y prevenir una situación de pobreza más extrema.

No-condicionalidad y adhesión voluntaria

La implementación de programas de DA no debería estar condicionada a la erradicación previa de los cultivos destinados a la producción ilícita de drogas. Estos condicionamientos pueden percibirse como una forma “disfrazada” de erradicación forzosa, con las mismas consecuencias negativas antes mencionadas, que incluso puede crear incentivos falsos. La reducción del cultivo de drogas debe ser consecuencia de los procesos de desarrollo alternativo y no su requisito.

No hacer daño

En el momento de diseñar, implementar y monitorear los proyectos de DA hay que tener especial sensibilidad hacia los conflictos locales, ya que la mayor parte de economías ilícitas rurales se llevan a cabo en entornos de conflicto y postconflicto. En muchas de las áreas, las partes interesadas son grupos armados al margen del Estado y/o redes criminales. Por consiguiente, el DA y la cooperación para el desarrollo en entornos violentos y de drogas debe diseñarse según los principios de no hacer daño. De esta manera, se evita poner en riesgo a los agricultores cuando participen en las actividades de cooperación para el desarrollo. Se deduce, por tanto, que la participación en proyectos de DA debe ser voluntaria. Además, las medidas de desarrollo deben partir desde objetivos realistas para no arriesgarse a perder la confianza de los beneficiarios en el caso de incumplimiento.

ASPECTOS RELACIONADOS CON LAS ZONAS DE CULTIVOS DONDE SE PROMUEVEN PROGRAMAS DE DA

Estos últimos puntos señalan aspectos a tener en cuenta del entorno y de las condiciones económicas y legales de las zonas de cultivos destinados a la producción ilícita de drogas donde se promuevan programas de DA.

Acceso a la tierra

La falta de acceso a tierra suficiente para cultivos alternativos y la inseguridad de la tenencia de tierra, frecuentemente, son factores cruciales. Muchas veces uno de los principales problemas en zonas de cultivo de amapola, coca o cannabis, son asientos informales y desordenados debido, entre otras razones, a flujos migratorios a causa de falta de perspectivas en otras regiones y atraídos por la

economía ilícita. Por ello, un factor de éxito del DA en muchos casos ha sido el ordenamiento territorial y la titularización de tierra. El apoyo a los productores en el registro y la formalización de sus predios puede promover la apropiación por parte de las comunidades y agricultores, y ser un incentivo para invertir en actividades legales a largo plazo. Además, en muchos casos, estos factores han sido claves para obtener acceso a créditos.

Acceso a los mercados, desarrollo de mercados locales y fuentes no agrícolas de ingresos

Los productores que reciben apoyo a través de proyectos de DA deben tener la capacidad de acceder eficientemente a los mercados legales con sus productos alternativos, mediante cadenas de valor sostenibles. En muchos casos, los mercados locales y regionales en desarrollo pueden ser más estables o incluso prometedores que los mercados externos. Por tanto, los proyectos no deben enfocarse exclusivamente en productos de exportación como alternativa a los cultivos de drogas. Además, es importante considerar cadenas que brindan potencial para la inclusión de mujeres y hombres.

Los proyectos productivos que promueven alternativas deberían abarcar tanto el área agrícola, como la no agrícola, teniendo también en consideración los aspectos de seguridad alimentaria a corto y mediano plazo. Por lo tanto, se requiere fortalecer enlaces comerciales entre las partes interesadas de manera horizontal y vertical. Se debe fomentar la cooperación entre los productores y promover la creación de las organizaciones de productores alternativos que operen en el mismo eslabón de la cadena de valor (enlaces horizontales). Así mismo, se debe fortalecer la asociatividad empresarial entre los productores con el fin de aumentar su rol como actores fuertes en las cadenas de valor.

Gobernabilidad local

Se deberían apoyar y fortalecer las instituciones y organizaciones locales, para que puedan acompañar el proceso de desarrollo con eficacia y para que asuman un papel de liderazgo en las estrategias de DA. La debilidad del Estado es un factor para el surgimiento de economías ilícitas; por consiguiente, si los gobiernos centrales carecen de capacidad para desempeñarse eficientemente a nivel local, las instancias gubernamentales sub-nacionales se convierten en elementos clave. Es factible extender las facultades de dichas instituciones locales, mediante, entre otras formas, programas de desarrollo de capacidades.

Desarrollo de capacidades y formación

El desarrollo de capacidades humanas es fundamental para asegurar la sostenibilidad de medidas de DA y para permitir la transferencia de conocimientos. Se debe fortalecer el desarrollo de capacidades, tanto a nivel de los productores mismos, como también a nivel de las asociaciones y cooperativas. Fomentar las capacidades técnicas agrícolas y de gestión puede servir para obtener mejores resultados y para mejorar la comercialización de los productos.

El apoyo técnico y el seguimiento regular en la mayoría de los casos es clave para las medidas de DA debido tanto a las altas exigencias técnicas, como al riesgo existente de que los productores abandonen sus cultivos en tiempos de crisis (caída de precio, plagas o enfermedades, etc.).

6. RESUMEN

El Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD II), es un programa birregional de cooperación financiado por la Comisión Europea a través de EuropeAid, dotado con un presupuesto de 10 millones de euros e implementado entre 2016 y 2019. COPOLAD II ofrece una plataforma de intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas para países de América Latina, el Caribe y la UE (CELAC-UE), además de promover el impulso de políticas sobre drogas justas y basadas en la evidencia, apoyadas en instrumentos de evaluación y basadas en estrategias de probada efectividad. Sus objetivos apuntan a reducir la demanda y la oferta de drogas, con el fin de combatir los riesgos y los daños sociales que su uso genera.

En este contexto, se desarrolló una investigación sobre las capacidades institucionales para la implementación del Desarrollo Alternativo (DA) en Perú, Paraguay y Guatemala, en el ámbito del cultivo destinado a la producción ilícita de coca, cannabis y amapola, respectivamente, aprovechando la experiencia del Perú en este campo para generar un marco de referencia y recomendaciones para los otros países, que empiezan a enfocar su interés en esta temática.

Gracias a experiencias de países como Perú y de diferentes sectores e investigadores, el concepto de Desarrollo Alternativo ha evolucionado desde una concepción de sustitución de cultivos, hacia

un enfoque mucho más amplio, que incluye ir a la raíz del problema. Una poderosa lección aprendida indica que prohibir y erradicar no son soluciones sostenibles si no se les ofrece a las personas la posibilidad de ingresar en otra economía, con el apoyo necesario para cambiar sus productos y llevarlos a mercados que funcionen adecuadamente para garantizar ingresos estables a largo plazo. Cuanto más en grande se piense, yendo de lo local a lo regional y nacional, hasta incluso lo internacional, más grandes son las posibilidades de desarrollo y más fuertes las redes para beneficiar a un número mayor de familias.

Una poderosa lección aprendida indica que prohibir y erradicar no son soluciones sostenibles si no se les ofrece a las personas la posibilidad de ingresar en otra economía y garantizar ingresos estables a largo plazo.

Sin embargo, no existen fórmulas universales para implementar el DA en las regiones de manera coordinada, involucrando a las entidades y los actores relevantes. Es preciso desarrollar capacidades en las instituciones responsables del tema para que tengan el conocimiento y la habilidad para proponer cambios en las zonas donde funcionan economías ilícitas. Estas capacidades dependen —entre otros— de factores como:

i INFORMACIÓN

Es preciso conocer qué está sucediendo en el país en cuanto al dinamismo de las economías ilícitas rurales como los mecanismos de subsistencia a nivel local. Tener un panorama actualizado del estado de funcionamiento de los medios de vida de la población afectada, permite planear sobre datos reales para intervenir de manera eficaz y sostenible. Por otra parte, cada región tiene particularidades y modos de ser diferentes. Conocer estas particularidades es esencial para tomar decisiones sobre qué es lo adecuado para diseñar la mejor estrategia de intervención posible.

PRESUPUESTO

Se necesita presupuesto para apalancar los procesos de DA y tener el personal adecuado. Fortalecer las instituciones responsables de implementar el DA, incluyendo a las asociaciones de agricultores, las entidades públicas a nivel local, el sector privado y la sociedad civil, implica establecer estrategias a largo plazo y objetivos de desarrollo claros, que puedan demostrar el valor de su actividad y la necesidad de invertir en el desarrollo del país. Además, es preciso tener en cuenta que los procesos de transformación hacia economías lícitas son lentos y requieren de soporte durante periodos de tiempo de años.

COORDINACIÓN Y COMUNICACIÓN

Liderar la implementación de DA en un país no es una actividad solitaria que emprende un actor. Es, más bien, el resultado de la iniciativa de este actor y su capacidad de convocar a diferentes sectores, tanto gubernamentales, por ejemplo, ministerios y entidades públicas, como a ONG, sectores privados y académicos, así como la cooperación internacional. La institución responsable debe demostrar la capacidad de tender puentes entre estos actores, que tienen habilidades y capacidades diferentes, y articularlos para lograr beneficios compartidos, tanto en la misión e intereses de cada uno de estos actores, como en el bienestar de la población.

Aunque, como se dijo, hay que tener en cuenta la particularidad de cada territorio, es muy valioso aprovechar la oportunidad de nutrirse de la experiencia de otros países para no cometer errores o caer en situaciones que ya han sido previstas o superadas por otros, tomando como punto de partida para iniciar un proceso de DA una experiencia de éxito implementada en otro lugar, o una combinación de diferentes testimonios. De ahí que sea fundamental compartir lecciones aprendidas para iniciar procesos y partir con ventaja hacia implementaciones exitosas.

PERÚ

En el **Perú**, los factores mencionados están presentes en buena medida en la experiencia de implementación de lo que denominan internamente Desarrollo Alternativo Integral Sostenible (DAIS), cuya aplicación ha tenido logros importantes para el país por parte de la Comisión Nacional para el Desarrollo y la Vida sin Drogas (DEVIDA).

A partir de una concepción del DA como un impulsador del desarrollo territorial, se considera la producción agrícola (sin descuidar el cuidado de los ecosistemas) como eje de trabajo y objeto de apoyo para insertar en cadenas de valor estables a nivel nacional e internacional.

Con tiempo se ha logrado el acompañamiento exitoso a procesos, si bien aún no de escala muy grande, pero con buenos resultados hasta el momento y con perspectivas de trabajar a mayor escala, gracias a la confianza que ha ganado la institución y a las perspectivas de alcanzar mayores logros a través de la diversificación.

PARAGUAY

Paraguay está en proceso de preparación para ingresar en el Desarrollo Alternativo.

La institución encargada, la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD), directamente relacionada con la Presidencia, cuenta con experiencia en la política de drogas y con los recursos humanos preparados para dar el paso decisivo.

Necesita, sin embargo, fortalecer sus capacidades en los tres factores mencionados, en especial, en el de aumentar la calidad de la información que tiene a nivel institucional sobre cómo es el mapa actual de cultivos y las redes de producción ilícita.

Esta información es esencial para planear estratégicamente cómo aproximarse a procesos de implementación de DA y para tener el poder de convocar a otros actores, gubernamentales u otros, nacionales e internacionales, como aliados para recorrer ese camino.

GUATEMALA

Guatemala también está en un proceso de aproximación al Desarrollo Alternativo como opción de desarrollo territorial, tanto que coexiste la visión de un DA enfocado hacia un Desarrollo Rural Integral, que atiende a las necesidades básicas de la población afectada por la economía ilícita, y una perspectiva a mayor escala y modernidad, que visualiza la articulación con mercados internacionales conectados a las regiones del país que, por el momento, están dominadas por economías ilícitas.

La Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas de la Vicepresidencia de la República, CCATID, por medio de la experiencia de su Secretaría Ejecutiva (SECCATID), elige el camino a tomar, que depende, entre otros, de obtener información fidedigna y actualizada de cómo están funcionando en realidad en las regiones los procesos de la economía ilícita, y asume esta tarea, convocando la ayuda de todos los actores posibles, nacionales y de la cooperación internacional. De este modo, se podrá llegar a plantear un DA justo para las necesidades del país.

BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES DE INTERÉS

GENERAL

CICAD – Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (2017). *Plan de Acción.* Lima.

Recuperado de:
http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=4158

COPOLAD – Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (2016). *Primer Foro Regional COPOLAD II. Diálogo Intrarregional. Desarrollo Alternativo.* Bogotá.

Recuperado de:
http://copolad.eu/es/actividades/actividad/36

COPOLAD (2017). *Segundo Foro Regional COPOLAD II. Diálogo Intrarregional. Desarrollo Alternativo.* Santa Cruz/Cochabamba.

Recuperado de:
http://copolad.eu/es/actividades/actividad/103

Nota: Última fecha de acceso a los enlaces: 13 de agosto de 2018.

COPOLAD (2018). *Tercer Foro Regional COPOLAD II. Diálogo Intrarregional. Desarrollo Alternativo.* Lima.

Recuperado de:
http://copolad.eu/es/actividades/actividad/109

EU Council of the European Union (2006). *The EU approach to alternative development.* Brussels.

Recuperado de:
http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209597%202006%20INIT

GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (2011). *Die Livelihood-Analyse in fragilen Kontexten. Ein Instrument zur Bedarfsorientierung und Wirkungsmessung für Projekte der Ländlichen Entwicklung.*

Recuperado de:
http://star-www.giz.de/dokumente/bib-2011/giz2011-0573de-livelyhood-analyse.pdf

GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (2013). *Reformulando el enfoque del desarrollo alternativo. Principios y estándares de desarrollo rural en zonas de cultivo ilícito.*

Recuperado de:
http://star-www.giz.de/cgi-bin/getfile/53616c7465645f5f39a6de99bcae652e5c1d9f7c0ea0f6d14ee7941aa0a429f3e2ef41cdd2d0008ddb157949f25f6d23cbce2bd55b201633e1d8579a2ea75c1d283491c55aacf3fd/giz2014-0123es-desarrollo-alternativo-drogas.pdf

Goleman, D. (1999). *La inteligencia emocional en la empresa.* Buenos Aires: Editorial Vergara.

Goffee, R. y Jones, G. (2001). *El carácter organizacional. Cómo la cultura corporativa puede crear o destruir negocios.* Barcelona: Ediciones Juan Garnica.

GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (2006a). *Briefing Paper. Lessons Learned from Alternative Development in Latin America.*

GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (2006b). David Mansfield. *Development in a Drugs Environment: A Strategic Approach to 'Alternative Development'.* Programa sectorial control de drogas orientado hacia el desarrollo (DDC). Eschborn: GTZ.

Recuperado de:
http://star-www.giz.de/dokumente/bib/06-0660.pdf

Günther, N. *et al.* (2012). *El análisis de Medios de Vida y Desarrollo Alternativo. Manual.* Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD) / Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Recuperado de:
http://copolad.eu/es/publicacion/104

Huertas, A. R. (2008). "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional". *Revista Política y Cultura,* 30: 119-134. México.

Recuperado de:
http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a6.pdf

Nalebuff, B. y Brandenburger, A. (2005). *Coo-petencia.* Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Recuperado de:
https://issuu.com/victore.cardozodelgado/docs/coo-petencia-nalebuff__barry_j.____

Renard, R. D. (s.f.). *Mainstreaming Alternative Development in Thailand, Lao PDR and Myanmar: A Process of Learning,* documento informativo, no oficial de UNODC.

Recuperado de:
https://www.unodc.org/documents/alternative-development/Final_Published_version_Mainstreaming_AD.pdf

Senge, P. M.; Kleiner, A.; Smith, B.; Roberts, C. y Ross, R. (1994). *The Fifth Discipline Fieldbook: Strategies and Tools for Building a Learning Organization.* New York: Editorial Crown Business.

Thoumi, F. E. (2016). *Desarrollo Alternativo, UNGASS 2016, Objetivos de Desarrollo Sostenible y Estructuras Sociales.* Bogotá: UNGASS.

UNODC (2015). *Informe Mundial sobre las Drogas 2015.*

Recuperado de:
https://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15_ExSum_S.pdf

UNODC (2016). *Informe Mundial sobre las Drogas 2016. Resumen Ejecutivo.*

Recuperado de:
https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WDR_2016_ExSum_spanish.pdf

UNODC (2018). *Informe Mundial sobre las Drogas 2018. Resumen. Conclusiones y Consecuencias en Materia de Políticas.*

Recuperado de:
https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_ExSum_Spanish.pdf

GUATEMALA

Aldana Mendoza, E. (2016). *Estudio de Conflictividad Socio Ambiental y Derechos Humanos de San Marcos.* Guatemala: GIZ.

Beckley Foundation (2013). *Caminos para la reforma. Propuestas de opciones de políticas de drogas alternativas en Guatemala.* Oxford, UK.

Recuperado de:
http://archive.beckleyfoundation.org/Caminos-Para-la-Reforma.pdf

CCATID (2009). *Política Nacional Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas.* Guatemala.

Recuperado de:
http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Grupos%20Vulnerables/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20Contra%20las%20Adicciones%20y%20el%20Tr%C3%A1fico%20Il%C3%ADcito%20de%20Drogas.pdf

CICAD – OEA (2014). *Informe de Evaluación sobre el Control de las Drogas.* Guatemala.

Recuperado de:
http://www.cicad.oas.org/mem/reports/6/Full_Eval/Guatemala%20-%20Sexta%20Ronda%20de%20Evaluacion%20-%20ESP.pdf

CNOC – Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas. (s.f.). *Desarrollo Alternativo de la Agricultura Indígena Campesina.* Guatemala.

Recuperado de:
http://www.cuc.org.gt/documentos/desarrolloalternativo.pdf

Comisión Nacional para la Reforma de la Política de Drogas (2014). *Informe analítico sobre el problema de las drogas en Guatemala.* (Versión Preliminar septiembre 2014). Guatemala.

Recuperado de:
https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/DrugProblem/Guatemala.pdf

CONADUR – SEGEPLAN (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K´atun: Nuestra Guatemala 2032.* Guatemala.
Recuperado de:
https://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_PND_Katun2032.pdf

FAO – PAFFEC (2012). *Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina 2012-2015.* Guatemala.
Recuperado de:
https://www.maga.gob.gt/wp-content/uploads/pdf/home/programa_agricultura.pdf

GIZ (2016). *Caracterización territorial: Totonicapán, Huehuetenango y San Marcos.* Guatemala.

MAGA – Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2015). *Plan Operativo Anual - POA 2015 Reprogramación.* Guatemala: MAGA - Dirección de Planificación.
Recuperado de:
https://www.maga.gob.gt/download/POA%202015%20%20ACTUALIZADO.pdf

Observatorio Nacional sobre Drogas (OND) y CCATID (2017). *Data.* Guatemala.

SECCATID (2007). *Primera Encuesta Nacional en Hogares sobre Salud, Consumo de Alcohol, Tabaco y Otras Sustancias Adictivas.* Guatemala.
Recuperado de:
https://drive.google.com/open?id=1MhhMw4oYszHrgKSMS6xLj1EAHpwXzUoS

SECCATID (2014). *Encuesta Nacional sobre uso, abuso y prevalencia del consumo de drogas en el nivel medio de educación.* Guatemala.

Recuperado de:
https://drive.google.com/open?id=1Dr1Z34u2QfkXXeaHRmhrlBxWaWRlNXN0

SECCATID (2017a). *Informe mensual julio 2017.* Guatemala.

Recuperado de:
https://drive.google.com/open?id=1SRus8BGg4dHUHJb18JhwMqPy-KbtKmNX

SECCATID (2017b). *Análisis de Medios de Vida y Desarrollo Rural Integral.* Guatemala.

SECCATID (2017c). *Reporte acumulado sobre drogas.* Guatemala: Observatorio Nacional sobre Drogas de Guatemala.

Recuperado de:
https://drive.google.com/open?id=17T_wM_UQLK8moj2dNx7uB7Trrrw7sGxD

SECCATID (2017d). *RID (Red de Información sobre Drogas) Guatemala.* Guatemala.

Recuperado de:
https://drive.google.com/open?id=1qh-5bk0ELU78I8kj9nyNdcLMQt8Acvsl

PARAGUAY

Garat, G. (2016). *Paraguay: la tierra escondida. Examen del mayor productor de cannabis de América del Sur.* Bogotá: FES Fundación Friedrich Ebert, TNI Transnational Institute.

Recuperado de:
http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/12809.pdf

Gobierno Nacional de Paraguay (2014). *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.* Asunción.

Recuperado de:
http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf

SENAD (2013). *Plan Estratégico Institucional. 2013-2017.* Asunción.

Recuperado de:
http://copolad.eu/es/publicacion/1771

SENAD (2014). *SENAD pretende sustituir plantaciones de marihuana por cultivos lícitos mediante capacitaciones.* Asunción.

Recuperado de:
http://senadcomunicacion.blogspot.com/2014/08/

Solís Mendoza, B. A. (2009). *A extensão rural pública o perfil os extensionistas do centro de desenvolvimento agropecuário do Assunção - Paraguai.* Brasil: Universidade Federal do Santa María.

Velázquez Dávalos, J. J. (2016). *Desarrollo Alternativo para las zonas de cultivo ilícito en Paraguay.* Lima, Perú: SENAD.

Recuperado de:
http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=3816

PERÚ

Cabieses, H. (2010). *The miracle of San Martín and Symptoms of Alternative Development in Perú.* TNI Transnational Institute.

Recuperado de: https://www.tni.org/files/download/brief34-en.pdf

DEVIDA (2016). *Experiencias y Realidades Hemisféricas en el Contexto del Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible. Experiencia Perú.* Lima.

Recuperado de: https://slideplayer.es/slide/10739910/

DEVIDA, BMZ, UNODC (2017). *Experiencias exitosas hacia un modelo de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible.* Lima.
Recuperado de: http://copolad.eu/es/publicacion/1789

DEVIDA, DAS, Comisión Europea (2017). *La Experiencia DAS. Desarrollo Alternativo, gobernanza local y empoderamiento de la sociedad civil en la Amazonía peruana. Satipo.* Editorial Súper Gráfica.
Recuperado de: http://copolad.eu/es/publicacion/1775

DEVIDA, INEI (2015). *Perfil del productor agropecuario en ámbito de influencia cocalera a nivel nacional.* Lima.
Recuperado de:
http://www.devida.gob.pe/wp-content/uploads/2015/09/libro-perfil- productor-agiopecuario.pdf

DEVIDA, PCM (2015). *Recuperando el Monzón. Sistematización de la experiencia de post-erradicación en el Monzón: un análisis centrado en los procesos de socialización, seguridad y desarrollo alternativo.* Lima.
Recuperado de: http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/wp-content/uploads/2018/06/MONZON-LIBRO.pdf

DEVIDA, Presidencia del Consejo de Ministros (2012). *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016.* Lima.
Recuperado de:
https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/11793/PLAN_11793_Estrategia_Nacional_de_Lucha_contra_las_Drogas_2012-2016_2012.pdf

DEVIDA, Presidencia del Consejo de Ministros (2017). *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021.* Lima.
Recuperado de:
http://www.devida.gob.pe/documents/20182/314196/Estrategia_FINAL_castellano2.pdf

DEVIDA, UNODC (2015). *Perú. Monitoreo de Cultivos de Coca 2014.* Lima.

Recuperado de:
https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Informes/MonitoreoCoca/Informe_monitoreo_coca_2014_web.pdf

DEVIDA, USAID (2016). *Informe de Evaluación de Resultados. PIR-DAIS 2015.* Lima.

Recuperado de:
http://www.devida.gob.pe/en_US/web/guest/publicaciones

Parra, E. M. (2014). *Desarrollo Alternativo en Perú. Treinta años de aciertos y desaciertos.* Lima: UNODCH.

UNODC, DEVIDA, USAID Perú, Gobierno Regional San Martín (2011). *El Modelo de Desarrollo Alternativo de la Región San Martín. Un estudio de caso de Desarrollo Económico Local.* Lima.

Recuperado de:
https://www.unodc.org/documents/alternative-development/San_Martin.pdf

COPOLAD

Proyecto financiado por la Unión Europea

www.copolad.eu
info@copolad.eu
@programacopolad

LÍDER
FIIAPP España

PAÍSES
GIZ Alemania
SEDRONAR Argentina
SENAD Brasil
SENDA Chile
MINJUSTICIA Colombia
ICD Costa Rica
CND Cuba
MREMH Ecuador
CNA El Salvador
DGPNSD España
DNII Honduras
CONADIC México
CONAPRED Panamá
DEVIDA Perú
NBDP Polonia
SICAD Portugal
VLADA República Checa
CND República Dominicana
NAA Rumanía
NDC Trinidad y Tobago
JND Uruguay
ONA Venezuela

AGENCIA EUROPEA
EMCDDA

AGENCIAS MULTILATERALES
CICAD - OEA • OPS - OMS

REDES BIRREGIONALES
AIAMP • IDPC • RIOD